

# QUE EUROPA CONSTRUIR?

## LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Documento de la comisión Europe de Attac-Rhône:  
Autores: Robert Joumard, Henri Paraton, Michel Christian & Jean-François Escuit  
20 de marzo de 2007

### Índice

<b>1. La Europa actual tiene una historia, entre esperanza y crisis .....</b>	<b>3</b>
Un poco de historia .....	3
Una crisis doble .....	6
<b>2 Una constitución, para qué? .....</b>	<b>7</b>
Los tratados no son suficientes? .....	7
Necesidad de una constitución? .....	9
Criterios de una constitución europea .....	10
<b>3. Pueblo y soberanía .....</b>	<b>11</b>
Quién es soberano .....	11
Pueblo europeo: ¿sí o no? .....	12
Los límites de la soberanía .....	15
<b>4. Valores y objetivos .....</b>	<b>15</b>
Valores .....	16
Objetivos .....	17
<b>5. Las fronteras de Europa .....</b>	<b>19</b>
Qué es ser europeo .....	19
Traducción de objetivos .....	20
<b>6. Las opciones: Unión, núcleo(s), círculos .....</b>	<b>22</b>
<b>7. Reparto de los ámbitos de competencia, la subsidiaridad .....</b>	<b>25</b>
<b>8. Las instituciones .....</b>	<b>28</b>
Un parlamento elegido por los ciudadanos .....	29
Cámara alta, el equivalente del Senado francés o del Bundesrat alemán .....	30
Un presidente .....	31
Un gobierno .....	31
Derecho de iniciativa popular .....	32
Un tribunal de justicia y un tribunal .....	33
Control de la constitucionalidad de las leyes .....	33
<b>9. ¿Política de paso a paso o proceso constituyente? .....</b>	<b>34</b>
La política de paso a paso .....	34
Principios del proceso constituyente .....	35
La formación de un espacio público europeo .....	36
Puesta en práctica del proceso constituyente .....	37
<b>Conclusión .....</b>	<b>39</b>
<b>Referencias: .....</b>	<b>40</b>

## Introducción

*Wer will, dass Europa bleibt wie es ist, will nicht, dass es bleibt.*

Quien quiera que Europa quede como está, no quiere que se “quede”(pare), nos dice esta cita ligeramente modificada del poeta Erich Fried, muy conocida entre los movimientos sociales alemanes (1). En otras palabras, los europeos vinculados a Europa no quieren la Europa actual que les ha sido construida. Quienes no están satisfechos con la Europa actual, los que hayan votado no contra su forma de construcción o los que haya votado sí para no romper lo poco de Europa que existe, o a quienes no se ha preguntado su opinión, exigen otro proyecto. Tienen la responsabilidad colectiva de elaborarlo con todos los que comparten sus valores y sus objetivos, y de definir los principios y el modelo de sociedad que necesita la construcción jurídica y reglamentaria de Europa.

El voto de los franceses y de los holandeses está ante todo regido por un principio de precaución social; responde también a un principio de precaución democrática y expresa una demanda de una Europa política. Estas posturas parecen ampliamente compartidas por los ciudadanos europeos (2,3):

- precaución social ya que muchos europeos están apegados a los servicios públicos, a la solidaridad, a la justicia social, al reparto de la riqueza y no creen mayoritariamente en las reformas neoliberales preconizadas por Bruselas (4)
- precaución democrática ya que desconfían respecto al sistema político actual, del modo de construcción de la Unión Europea, del personal político, de todas las instituciones europeas respecto a las cuales la confianza de los europeos cae en picado (5).
- y deseo de una Europa, cuya construcción es demasiado lenta para los europeos (5), para que nos proteja de cualquier hegemonía, sobre todo estadounidense, para que sea un modelo económico y social y para que lleve a término la política que quiere la mayoría del pueblo.

Efectivamente, mientras que el siglo XX terminó sin ningún avance significativo hacia esta Europa descrita, sino más bien al contrario, el siglo XXI aparece como uno de los más inciertos para los pueblos de Europa duramente azotados por una mundialización dominante puesta en marcha por organismos internacionales al servicio de los gobiernos ultraliberales, a su vez al servicio de empresas multinacionales y finalmente de las elites neoliberales. Estas últimas tienen todo el interés en limitar el poder de las naciones y el de Europa, desregulando aquí y allá, es decir destruyendo en beneficio propio las reglas colectivas que los pueblos habían forjado a menudo con dolor.

Todos sabemos que Alemania sola o Francia sola no tienen ninguna posibilidad de poder preservar su modelo político, económico y social, garantizando el bienestar y la seguridad del conjunto de sus poblaciones. La escala de las naciones europeas de ayer es inexorablemente demasiado estrecha, su potencia demasiado restringida para otorgar un peso suficiente a las decisiones políticas que se toman en su seno. Es la constatación de la creciente impotencia, de la soberanía limitada lo que aporta todo su sentido al proyecto de una nueva entidad europea (6,7).

No hay que disociar sin embargo el debate sobre la construcción europea del debate sobre las políticas europeas, en materia de empleo, de armonización social y fiscal, de reparto de ingresos, de servicios públicos... Es partiendo de estas tareas como responderemos a la cuestión institucional (8). Tales alternativas deben arrancar de estructuras de la Unión, incluyendo las relaciones de fuerza que la atraviesan: no se trata de elaborar quimeras constitucionales (9). Pero no es posible tratar esas tareas si no hay una visión estratégica a largo plazo. Construir

Europa, dotarla eventualmente de una constitución, fundar con ello un pueblo de ciudadanos europeos no puede hacerse de forma opaca, sin tener una conciencia relativamente clara de las cuestiones institucionales, de adónde queremos ir y de las formas de organización política pertinentes.

Señalamos estas cuestiones después de haber analizado más de un centenar de documentos y de integrar la opinión de decenas de corresponsales europeos. Después de un repaso a la ya larga historia de Europa, abordamos el problema de la existencia del pueblo europeo. La integración política europea no puede, según nuestra opinión, fundarse más que sobre valores y objetivos compartidos en determinado espacio, lo que pone de relieve el tema de las fronteras y de los círculos de la Europa integrada. Y el reparto de niveles de competencias e instituciones se elaborará a lo largo del proceso constituyente del que formulamos un esbozo.

En este documento, nuestro objetivo no es definir la mejor estructura institucional de Europa sino el de desbrozar el camino que conduce a ella, eliminando los falsos problemas y planteando tanto como sea posible las verdaderas cuestiones. Es decir, plantear los términos del debate.

## **1. La Europa actual tiene una historia, entre esperanza y crisis**

Al final de la segunda guerra mundial, muchos comprendieron cuán peligrosa era la yuxtaposición en Europa de naciones independientes y la fuente de conflictos violentos que ello implicaba. La Europa política tiene pues una historia de la cual somos los herederos, historia vieja ya de 50 años.

### ***Un poco de historia***

Los "padres" de Europa que fueron Robert Schumann, Jean Monet, Alcide de Gasperi o Konrad Adenauer intentaron realizar los Estados Unidos de Europa en etapas sucesivas, empezando por "realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho". En la mente de los promotores de estos entendimientos acotados, sector por sector, cierto número de comunidades debían ser colocadas en su lugar correspondiente en etapas sucesivas, dando todas ellas cierto espacio a la noción de supranacionalidad. Más adelante, una Comunidad política incluyendo un parlamento y un gobierno europeos debía coordinar el conjunto de las autoridades especializadas al más alto nivel. El parlamento europeo tenía que disponer de dos asambleas: una elegida por sufragio universal por los pueblos concernidos, la otra designada por los diversos parlamentos nacionales.

La Comunidad europea del carbón y del acero (CECA), elementos principales de la economía de entonces, entra en vigor en 1952, pero la Comunidad europea de Defensa (CED) es rechazada en 1954 por una mayoría de diputados franceses, formada esencialmente por gaullistas y comunistas. Esta comunidad de defensa preveía unificar las fuerzas armadas de los seis países europeos, futuros fundadores del Mercado Común, bajo la autoridad explícita del comando supremo de la OTAN. De hecho uno de los instrumentos de la estrategia americana, la CED de europeo solo tenía el nombre. Asimismo, la Comunidad europea de los transportes, en 1953, la de la agricultura, en 1954, y la de la salud fracasan por diferentes motivos.

Ante las dificultades que encuentra la realización de su proyecto, los partidarios de la unificación europea se resignan a ralentizar el ritmo. La Comunidad Económica Europea y la Comunidad

Europea de la Energía Atómica son finalmente establecidas por el Tratado de Roma en 1957 y entran en vigor en 1958, asociando seis países fundadores: Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca se les unen en 1973, Grecia en 1981, España y Portugal en 1986, Suecia, Finlandia y Austria en 1995; posteriormente, llegan diez otros países procedentes esencialmente de la Europa del Este, en 2004, y finalmente dos países del Este, en 2007. Las ampliaciones sucesivas habían sido bastante lentas y progresivas ya que tuvieron que transcurrir quince años sucesivamente, después doce y luego nueve para integrar cada vez tres nuevos miembros; hemos acelerado mucho la cadencia integrando a diez miembros al cabo de nueve años, y luego dos miembros al cabo de tres años.

Europa se ha construido por desbordamientos sucesivos (del carbón y el acero hasta la agricultura, más tarde los transportes, el ordenamiento territorial, etc). Este sistema de construcción ha sido eficaz, sobre todo asegurando por primera vez a la Unión Europea sesenta años de paz, pero no ha producido un verdadero poder político integrado. Con el Acta Única (1986: libre circulación de mercancías y de capitales) y el Tratado de Maastricht (1992: unión económica y monetaria, criterios de déficit público), hemos pasado de la transferencia de competencias sectoriales a abandonos de soberanía nacional muy políticos (la moneda sobre todo, pero también la política regional o ciertas competencia judiciales o policiales). El Tratado de Ámsterdam (1997) refuerza de nuevo los poderes del Parlamento, pero los criterios de Maastricht se perpetúan en un "Pacto de Estabilidad".

Poco a poco, durante los últimos cincuenta años, la Unión ha reforzado su poder político respecto al de los Estados miembros. Mientras que en los años 80, no tenía, de hecho, el poder de imponer a los Estados miembros sus valores, sus normas y sus políticas, su poder se ha visto incrementado desde entonces apoyándose en la Comisión Europea y sobre todo en las decisiones ejecutivas del Tribunal de Justicia Europeo. Las opciones políticas de la Unión Europea han pasado de ser menores a ser visibles y esenciales para el ciudadano europeo, ya que constituyen simplemente la trama de las leyes que rigen su vida diaria. En cambio, la línea política fundamental de la Unión es de una gran estabilidad, pues la mayor parte de los artículos que forman el Tratado Constitucional proceden de tratados anteriores. Estos artículos, en un principio discretos y sin consecuencias, se hacen visibles porque se aplican.

Los tratados de Maastricht y de Amsterdam son en parte constituciones europeas: ya no precisan todas las políticas comunes sino solamente la manera en que estas serán colectivamente decididas. En vez de comprometerse a través de decisiones colectivas precisas, los Estados miembros delegan a la Unión una parte de su soberanía sin saber a priori lo que va a ser decidido. Esta transferencia se ha hecho en un marco intergubernamental, los gobiernos nacionales controlando conjuntamente estas competencias. Hasta tal punto que ninguna decisión ha sido tomada en Bruselas sin el consentimiento explícito de los Estados miembros.

La pérdida de soberanía nacional se ha visto acompañada de la posibilidad por parte de los gobiernos de actuar fuera del campo político nacional, aprovechando la construcción europea para emanciparse, progresivamente sino insidiosamente, del control parlamentario nacional o europeo y así pues del control de los ciudadanos (11). El importante poder supranacional que se ha desarrollado a nivel europeo, sobre todo en el ámbito de la reglamentación del mercado interior, es el resultado del acuerdo de gobiernos nacionales particulares y no de un poder de tipo federal. Es lo que se denomina el "déficit democrático de Europa". Los parlamentos nacionales han perdido poco a poco parte de su poder, mientras que no ha habido avances de tipo federalista, de construcción de los Estados Unidos de Europa que permita reencontrar en el parlamento europeo los poderes de los parlamentos nacionales. La debilidad actual del

parlamento europeo está directamente ligado a otra constante histórica: la debilidad del presupuesto europeo que representa hoy solo el 1% del producto interior bruto (PIB) europeo. Sin medios financieros, es normal que no se pueda llevar a término políticas a nivel europeo.

El último tratado de Niza en el año 2000 hace todavía más difícil la toma de decisiones en el Consejo Europeo por medio de múltiples y complejas minorías de bloqueo: el poder de los Estados miembros y de la Unión está reducido al mínimo, sobre todo en los temas económicos.

Fijémonos que en Francia, solamente el tratado de Maastricht ha sido aprobado de forma relativamente democrática por referéndum. Los otros tratados no han sido nunca aprobados directamente por el voto de los ciudadanos. Las reglas de funcionamiento así como las políticas que marcan nos han sido pues ampliamente impuestas.

El tratado de Maastricht, aprobado por un muy corta mayoría, hacía promesas solamente verificables en el futuro: podemos considerar que el rechazo al Tratado Constitucional para Europa, que no marcaba ninguna ruptura respecto al de Maastricht, constituye un rechazo de éste último, una vez experimentadas sus consecuencias. La posibilidad para los ciudadanos de revocar o enmendar una regla adoptada en el pasado es un principio democrático elemental.

Socialistas y liberales tenían pues dos proyectos para Europa con la consabida estrategia del "engranaje":

- engranaje de la integración económica como palanca de la integración política para los primeros,
- engranaje del gran mercado que debería lanzar una marcha acelerada hacia la Europa de la competitividad para los segundos.

De los dos engranajes, parece que el segundo haya funcionado mejor que el primero. Efectivamente, la armonización social y fiscal según los estándares más altos, la política extranjera y de defensa autónoma respecto a los EEUU, el pleno empleo y la mejora de las condiciones de trabajo, o la reducción de las desigualdades no ha avanzado, sino más bien ha retrocedido. En contrapartida, la abertura de los servicios públicos a la competencia, el sometimiento a las reglas de la libre competencia, el descenso de las cargas patronales y de los impuestos, la flexibilidad y la precariedad del trabajo, el dumping fiscal, el dumping social, los beneficios directamente derivados de la pura actividad bursátil, todo esto funciona de maravilla.

La prioridad dada a la Europa de la competencia frente a la Europa integrada ha desembocado en el abandono del proyecto inicial que se quería cooperativo, en provecho de un proyecto competitivo: actualmente, en vez de favorecer la cooperación, las instituciones de la UE organizan la competición entre los diferentes Estados miembros que luchan unos contra otros.

Europa es víctima de su método de construcción, llamado funcionalista, que sólo se empeña en el funcionamiento del aparato y nunca en definir el proyecto de Europa mismo (12). Este método ha presupuesto que el mercado era una maravillosa máquina para unificar que debía ser la matriz de todo. Así pues, la Europa política vendría inevitablemente cuando el mercado habría producido sus efectos sobre los pueblos. Este presupuesto es inseparable de la antigua opción estratégica de uniformizar Europa por el mercado y el derecho. Europa avanza pues mediante un seguimiento de respuestas jurisdiccionales y reglamentarias que atienden a las demandas de arrasamiento de las especificidades presentadas por individuos que quieren estar por todas partes como en casa o de comerciantes que quieren simplificar su vida.

Pero la Europa política no ha nacido espontáneamente de la uniformización. Europa ha querido ver solamente pasiones peligrosas- una obsesión de Jean Monnet- en la historia de los pueblos y ha utilizado el mercado para sabotear lo que el movimiento obrero había obtenido durante 140 años de lucha (13).

### ***Una crisis doble***

La Unión Europea está confrontada hoy en día a una doble crisis:

- por una parte una crisis económica, social y medioambiental, marcada por un desempleo elevado (9%) y estructural; el enriquecimiento a gran velocidad de algunos y la pauperización concomitante de una parte importante de la población; la regresión deliberada de las legislaciones sociales; el desmantelamiento de los servicios públicos; las crisis medioambientales repetitivas, particularmente el efecto invernadero al cuál los Europeos contribuyen ampliamente,
- por otra parte una crisis política cuya expresión se manifiesta en una tasa altísima de abstención cada vez más elevada en las elecciones, en general y en las elecciones europeas en particular (57% de abstención en 2004); el déficit democrático; el desfase entre las élites y los pueblos que muestran los múltiples sondeos y por descontado los resultados de los referendums francés y holandés de 2005 (4) que han sido para estos países momentos de vida política intensa que no habían conocido desde hacía décadas.

Los gobiernos europeos y la Comisión europea toman opciones neoliberales que dan prioridad a la competencia ante toda otra consideración. La política social de la Unión es inexistente. Su política medioambiental es de cartón piedra, consistiendo el desarrollo sostenible en hablar mucho y hacer poco, y sobre todo a no hacer nada que pudiera modificar el curso ultra-liberal de las cosas. La política agrícola ha sido siempre productivista: todos podemos constatar hoy en día las consecuencias con la desaparición de numerosos agricultores, la polución de las capas freáticas y los problemas supuestos sobre la cualidad alimentaria.

El déficit democrático es una consecuencia del método de construcción de la Unión Europea, por arriba, a través de los únicos gobiernos nacionales. Multiplicando los temas tratados durante las negociaciones entre Estados, se multiplica al mismo tiempo las decisiones políticas que ya no son objeto de una formación democrática de la opinión, prohibiendo una opción clara y esclarecida de los ciudadanos. Se ignora todo de las posturas tomadas por las diferentes partes, de las razones de los compromisos. El resultado es opaco, el derecho comunitario oscuro. Muchos se aprovechan de ello impunemente.

Esta doble crisis es consecuencia sobretodo de la evolución radical del modelo dominante de capitalismo desde los años 1970 (14). La versión del capitalismo de accionistas que se desarrollaba en Occidente desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha sido reemplazado por un nuevo tipo de empresas, de las cuales los objetivos y la responsabilidad han cambiado. Según el antiguo modelo, las empresas tenían algún deber respecto a sus empleados, de la misma manera que tenían deberes respecto a la sociedad (ante la que respondían principalmente, pero no exclusivamente, pagando cargas y impuestos). Este modelo ha sido reemplazado por otro, según el cual los jefes de empresa deben crear "valor" a corto término para los accionistas, la cual cosa miden las cotizaciones en bolsa y los dividendos. Esta política ha tenido como resultado concreto una presión constante en vistas a reducir los salarios y otras ventajas sociales de los trabajadores (lo que ha conducido a veces a pérdidas de jubilaciones y otros delitos graves), y la

emergencia de un lobby político y de campañas en favor de un aligeramiento de las cargas de las empresas y de sus contribuciones a las finanzas nacionales y al interés público. Resumiendo, el sistema de los países desarrollados ha sido reconvertido desde los años 1960, quitando a los trabajadores y al financiamiento del Estado recursos que van a parar ahora en manos de los accionistas y de los dirigentes de empresas.

Para maximalizar estos provechos, los liberales han impuesto por doquier las mismas reglas y los mismos métodos. Bajan el "coste del trabajo", descomprometiendo las empresas de la protección social y desarrollan una baja generalizada de la fiscalidad sobre el capital. A escala planetaria así como europea, rompen toda solidaridad y amplifican el dumping social, fiscal y mediomambiental. Por todas partes, en el nombre de la necesaria fluidez o flexibilidad, hacen retroceder lo esencial de los derechos colectivos y de los mecanismos de solidaridad, apostando por una inseguridad social que amplificaría los repliegues individualistas en detrimento de las resistencias colectivas (15). El rechazo del CPE en Francia les parece como la defensa estéril de un modelo social y económico obsoleto, que en cambio podría ser entendido como una llamada premonitoria para encontrar un sucesor más humano al modelo económico y político actual y anunciarse como profético (16).

## **2 Una constitución, para qué?**

Una constitución es necesaria y no podemos contentarnos con tratados, mejorándolos? Si aceptamos la idea de una constitución, cuáles deberían ser sus criterios?

### ***Los tratados no son suficientes?***

Una constitución europea es necesaria? Entre los que responden negativamente a esta pregunta encontramos los euroescépticos que piensan que lo esencial de las decisiones políticas deben seguirse tomando al nivel nacional. La cooperación entre los Estados seguiría haciéndose en este caso en el marco de los tratados firmados y ratificados por cada país. Una integración a escala europea no se contempla pues en este caso.

Pero podemos también defender la construcción europea a partir de los tratados. Para algunos, la necesidad de una constitución no es evidente y la comparación entre las ventajas y los inconvenientes entre una constitución y los tratados los hace inclinarse hacia éstos últimos.

Esta posición se apoya en general sobre dos argumentos:

- La construcción europea es un proceso totalmente nuevo, ya que es la primera vez que Estados independientes ponen competencias en común y construyen una Unión que no provenga de una guerra ni una revolución. Las reglas de la democracia, que habían sido definidas a nivel del Estado-Nación y en consecuencia para arquitecturas institucionales totalmente diferentes, no serían equiparables al nivel europeo. Nuevas reglas democráticas deberían ser construidas, lo cuál haría la Unión a través de sus evoluciones institucionales progresivas en el marco de los tratados.
- El pueblo europeo no teniendo todavía existencia real, no hay que limitar la potencia de los Estados miembros (cosa que haría una constitución), mientras este pueblo, así como el

espacio político a escala europea que presupone no existan. Los tratados permitirían un refuerzo progresivo de las prerrogativas de la Unión.

Los partidarios de esta opción subrayan que los tratados permiten, de hecho, la misma cosa que lo que permitiría una constitución: la democratización de las instituciones puede ser institucionalizada en el marco de los tratados, así como la creación de políticas europeas, que pasarían por una generalización del voto a la mayoría cualificada en las tomas de decisiones entre los gobiernos de los Estados miembros.

Los que critican el funcionamiento actual de los tratados y piensan que esta práctica no es defendible, fundan su crítica en los principios democráticos provenientes de la experiencia histórica europea:

- Permitir a los ciudadanos definir la política del espacio político al cual pertenecen. Esto es difícil en el marco de los tratados ya que son los gobiernos quién elaboran y negocian estos tratados. Se trata de un funcionamiento de diferentes niveles que no es favorable a la democracia.
- La reversibilidad de las decisiones: si una mayoría de ciudadanos promulgan hoy una ley, una nueva mayoría de ciudadanos debería poder anular o modificar mañana esta misma ley. Si consideramos los ciudadanos de un Estado en particular, ellos solos no pueden modificar un tratado, ya que hace falta el acuerdo de los otros "partenaires"; si consideramos los ciudadanos del conjunto del espacio político europeo, una mayoría simple de ciudadanos no es suficiente ya que hace falta la mayoría en cada uno de los países, lo cual, en una Unión relativamente heterogénea, corresponde automáticamente a una mayoría muy superior al 50%.

El principio de la reversibilidad de las leyes implica, por otra parte, que una ley debe tener un campo único o reducido y no debe ligar decisiones independientes entre ellas, afin de que no estemos obligados a anular decisiones independientes cuando queremos anular una sola. Así pues, los tratados europeos entrelazan los temas más diversos, desde la agricultura a la moneda, pasando por la solidaridad inter-regional. Por ejemplo, si una mayoría de franceses rechazaran la independencia del BCE, Francia podría denunciar el Tratado de Maastricht, pero esto nos obligaría por esta misma razón a abandonar el euro y a anular todas las otras disposiciones del tratado sobre temas que nada tienen que ver con la independencia del BCE, incluso a extraer a los franceses de la arquitectura institucional europea. La retirada de un solo país del marco de la UE es poco probable.

Bajo esta forma, los tratados europeos, contrariamente a los tratados internacionales tradicionales, son prácticamente irreversibles: los ciudadanos, de quién regulan las vidas, no tienen el poder democrático de modificarlos o de anularlos.

- Asegurar la igualdad política de los ciudadanos, sea cual sea su sexo, su riqueza, su posición social, su origen geográfico. Las diferencias de peso demográfico entre Estados que participan todos en igualdad en la negociación de los tratados da un peso desproporcionado a los países pequeños. En el estado actual de la Unión, la mayoría de ciudadanos de un país representando solamente una milésima parte de la población total de la Unión, podría prohibir a todos los otros cualquier modificación del tratado: así pues ciertos ciudadanos europeos tienen más poder que otros según su origen geográfico.



La construcción europea, de la forma en que se ha visto conducida en el marco de los tratados, desemboca a insitucionalizar el abuso de poder y a privar a los ciudadanos de decidir en política. Ninguno de los tres principios de la democracia listados más arriba es, en efecto, respetado por los tratados europeos.

Los partidarios de la práctica de los tratados no niegan estas críticas. Para ellos, se trata de reformar profundamente la práctica de los tratados:

- reemplazando el tratado europeo actual por diferentes tratados sectoriales y o/leyes marco,
- desarrollando el voto según la mayoría cualificada para equilibrar el peso demográfico de los diferentes países,
- permitiendo, bajo ciertas condiciones, a ciertos países de no adoptar todas las disposiciones de un tratado (posibilidad de tratado a la carta o opting out).

La apuesta se basa pues en la capacidad de los tratados a ser reformados. Los partidarios de una constitución europea piensan que esta práctica está bloqueada en su forma actual. Para ellos, no es reformable y constituye a largo término un callejón sin salida: es una constitución la que debe asegurar la integración europea.

### ***Necesidad de una constitución?***

Para los que son favorables a una constitución europea, la idea de una profundización de la construcción europea que se hiciera sin la elaboración de una constitución sería difícilmente defendible, en la medida que la lógica de la unanimidad que preside la elaboración de los tratados es fuente de numerosos bloqueos potenciales. Por otra parte, cualquier profundización de la construcción europea supone instancias específicas a nivel de la Unión, lo cual hace necesario la existencia de una constitución para garantizar su buen funcionamiento. Algunos ponen en duda la idea, mostrando que el concepto mismo de constitución no existe en todos los países: así Inglaterra no dispone de constitución escrita. Este argumento no obstante tiene un alcance limitado: la situación inglesa es el resultado de una historia particular que puede difícilmente servir de modelo a la construcción europea. El concepto de Constitución europea parece, por otra parte, bien aceptado por la mayoría de los Europeos, ya que 2/3 de ellos la apoyan (3,4). Nada obligaría a los ingleses, en el caso de que se planteara una Constitución europea, a renunciar a sus prácticas nacionales: ambos modelos pueden coexistir.

Para los partidarios de una Constitución europea, la necesidad de tal constitución proviene de tres desafíos a los cuales la Unión actual se encuentra confrontada. Primero, la globalización de la economía ha transformado los actores económicos en actores transnacionales, sobre los cuales los Estados Nación pierden su capacidad de control tradicional (sobre todo en la fiscalidad); hay que reconstituir pues esta capacidad de control a nivel de la Unión. Por el momento, la Unión ha escogido ser un espacio abierto a la competencia mundial de la cual es un ardiente promotora en el seno de la Organización Mundial del Comercio – OMC-, ser pues un vector de la mundialización liberal, un conjunto que aspira a romper las políticas sociales de los países miembros más que a reforzarlas (22). Ha construido un estrato económico y comercial común, pero no ha formado ninguna institución de solidaridad que cree las condiciones de emergencia de un interés general europeo. Y cuanto más se mundialice la economía más necesidad de protección tendrán los ciudadanos para salir adelante, incluyendo el ámbito económico (44) pues, como dijo Lacordaire, “entre el fuerte y el débil, entre el rico y el pobre, entre el amo y el criado es la libertad que oprime y la ley que libera”. Una constitución crearía las condiciones de una política europea contra el paro y una política a escala europea mucho más eficaz que la de cualquier Estado, y lo mismo se daría en cuanto a armonización social y fiscal y en los servicios públicos.

En segundo lugar, el siglo XXI nos reserva algunos acontecimientos que transformarán nuestras sociedades:

- la rápida escasez y la desaparición posterior del petróleo y de sus derivados es inevitable, con o sin guerras "energéticas"
- primera consecuencia de lo anterior es que las tendencias actuales del comercio internacional pasarán probablemente de una mundialización salvaje hacia una "regionalización" controlada
- un enfrentamiento entre las monedas dominantes parece inevitable, sobre todo entre un dólar debilitado por la escasez de petróleo y un euro posible refugio de seguridad para numerosos bancos centrales en el mundo.

Para los partidarios de una constitución europea, la integración política en Europa es necesaria para hacer frente y controlar los trastornos futuros, convirtiéndola en una fuerza política y diplomática, para cooperar y afrontar si es necesario los grandes conjuntos regionales que se formen como Mercosur, Alena, Asean...

En tercer lugar, existe un desequilibrio entre las competencias concedidas a la Unión y la capacidad de control democrático de las poblaciones sobre el ejercicio de esas competencias. Al no haber reflexionado sobre sus valores, sus objetivos y sus instituciones, los europeos han huido hacia delante priorizando sistemáticamente la tecnocracia de la UE y la dilatación de las fronteras de sus prerrogativas sobre el refuerzo de su capacidad de decisión política efectiva. Tanto es así que, en lo esencial, han conseguido sobre todo restar poder a los Estados sin darlo a su unión. Los partidarios de una constitución sostienen la idea de que es necesaria para restablecer el control democrático a escala europea. Debería ser una constitución entre ciudadanos, léase asimismo entre Estados ("los ciudadanos y los Estados europeos proclaman lo que sigue"), en cuanto a valores, objetivos e instituciones.

Quienes se muestran favorables a la integración europea manteniéndose en el seno de los tratados creen que estos desafíos pueden afrontarse sin pasar por la elaboración de una constitución: la actividad legislativa, la afirmación internacional de Europa así como la democratización de su funcionamiento no requieren, según ellos, constitución alguna.

No obstante, no se debería oponer forzosamente a los partidarios de una u otra solución en todos los puntos. Las disposiciones preconizadas por los que creen que hay que reformar los tratados (mediante tratados sectoriales votados por mayoría cualificada, o la posibilidad de tratados a la carta) son, de hecho, de naturaleza constitucional: proporcionan las reglas de funcionamiento de las instituciones supranacionales a las que los Estados miembros aceptan someterse. Desde esta óptica, incluso el actual tratado tiene una función constitucional. El desacuerdo se refiere precisamente a la naturaleza de la soberanía que se quiere como base del funcionamiento: ¿quién son los actores? ¿se trata solamente de los Estados miembros o también del pueblo de los ciudadanos europeos? Volvemos sobre esta cuestión en el párrafo 3.

### ***Crterios de una constitución europea***

Si aceptamos la necesidad de una constitución europea, deberemos definir sus criterios. El objetivo de una constitución es promulgar el derecho del derecho. Fija cómo y quién debe escribirlo, aplicarlo y juzgarlo en nombre de los ciudadanos (18) sometiendo el poder político al derecho y legitimando el poder del pueblo de los ciudadanos. ¿Plantear el tema de una constitución significa plantear la cuestión de quién decide? ¿cómo?, ¿quién ejecuta y quien controla?

Los criterios de una constitución europea pueden resumirse como sigue:

- una constitución europea deberá parecerse al bagaje político de los pueblos, a lo que conocen, por haberlo practicado y vivido durante toda su historia, en la que puedan reconocer unas prácticas y un paisaje familiar (19)
- debe poder ser leída y comprendida por todos; desde este punto de vista, la construcción de Europa que se basa desde hace veinte años en textos complejos excluye con este hecho el debate de la gran masa de ciudadanos. La ignorancia, consecuencia de una voluntaria complejidad de textos es, en efecto, un hermoso instrumento a disposición de los que quieren engañar, esconder, para acaparar riquezas y poder (22)
- esta constitución debe ser elaborada, votada y modificada por mayoría por los pueblos de los ciudadanos europeos. No debe ser larga y debe dejar la puerta abierta a cualquier opción política o social (solidaria o ultraliberal), a condición de que sea compatible con sus valores

Finalmente, estos criterios son los que los Estados nacionales se auto aplican. Pero no significa que haya que construir Europa sobre el modelo de una nación sino que los criterios de exigencia democrática en uso a escala nacional deben respetarse también a escala europea, puesto que una parte importante de las competencias nacionales se convierten en competencias europeas (9).

Esta idea ha podido ser criticada con el pretexto de que el modelo nacional no se podría extrapolar a escala europea, al que la práctica de la "gobernanza" se adaptaría mejor. Este argumento no es de recibo porque, como hemos visto, no se trata de extrapolar a la construcción europea el modelo nacional como tal, sino tan sólo sus exigencias democráticas. La exigencia de "modernización" propia del gobierno que quiere que las decisiones políticas se tomen fuera del control democrático parece más bien un medio para dismantelar la autonomía política y económica de las democracias (20). Buena parte de la "intelligentsia" de influencia neoliberal, que oficialmente dice defender la democracia, siente por ella –sin complejos– un odio y fustiga sin cesar el "reino de los deseos ilimitados de los individuos de la sociedad de masas moderna". Estos brillantes maestrillos consideran la democracia satisfactoria mientras mantiene lejos del poder al pueblo, siempre tan peligroso y ávido de derechos suplementarios... (21).

### **3. Pueblo y soberanía**

La cuestión de la constitución europea no es la misma que la de la ruptura con el orden neoliberal y que la de los derechos naturales, económicos y sociales. Incluye la cuestión de la democracia en un sentido real, muy concreto, de un espacio público donde los pueblos se labran su destino común. Esta cuestión se plantea en dos tiempos:

- primero, existe la cuestión de lo soberano: ¿de quién emana el poder político, de dónde sale su legitimidad?
- Luego viene la cuestión de la forma institucional: ¿qué forma elegimos dar a los principios democráticos?

#### ***Quién es soberano***

Definir lo soberano en el seno de una entidad política es definir cuál es la fuente legítima del poder. Esta cuestión es la base de las demás puesto que la respuesta que le demos define, entre otros, la naturaleza de cualquier entidad europea, el equilibrio entre ésta y los Estados y el contenido de las instituciones representativas (26). Aunque la palabra soberano es corriente en Suiza, donde designa de forma natural al pueblo, en Francia suena a antiguo y evoca más bien a los soberanistas. Pero, de hecho, esta palabra hace referencia a una época en la que dentro de su marco geográfico y político el pueblo era la fuente legítima del poder. Las constituciones francesa, alemana o suiza, entre otras, escriben que "el pueblo francés proclama" y que el principio de la República es "el gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo" (art. 2) que "el pueblo alemán se ha dado esta constitución" (preámbulo) y que "todo poder emana del pueblo" (art. 20-2), o que "el pueblo y los cantones suizos [...] deciden esta constitución" (preámbulo).

Nociones de filosofía política que en Occidente ocupaban un lugar central durante siglos casi han desaparecido en treinta años: ¿quién habla hoy de "república" o de "nación" sino es a modo de nostalgia e impotencia o en su forma étnica y racista? ¿Quién intenta hoy definir la "soberanía", y a *fortiori* la "soberanía del pueblo"? Incluso, la misma idea de pueblo ¿no se ha convertido casi en obscena, abandonada en manos de los "populistas"? Debemos entender que si estos vocablos suenan a viejo y a obsoleto no es debido a radicales progresos del pensamiento político sino porque a partir del momento en que la construcción europea les ha ido dejando al margen hasta hacerlos olvidar quizá han dejado de tener sentido, a fuerza de no poder concretarse (17). Nuestra situación es a veces comparada a la de los federalistas americanos o a la de los miembros de la Asamblea Constituyente en Francia. A finales del s. XVIII, en Filadelfia y en París, los padres fundadores "americanos" y los revolucionarios franceses se comprometieron en una experiencia nunca vista. Intentaron formular en textos constituyentes los grandes principios que hoy conocemos: soberanía del pueblo, derechos del ciudadano, principio de separación de los poderes. Esto hoy no es así: se trata sobre todo de enriquecer las realizaciones democráticas ya existentes mediante la democracia participativa (7), y en especial conservando lo esencial de ellas, reformulándolas a escala europea. Las innovaciones más visiblemente necesarias afectan a la cuestión del lazo entre comunidad nacional y comunidad cultural, a la diversidad de los pueblos en Europa y a la existencia de un pueblo europeo.

### ***Pueblo europeo: ¿sí o no?***

Sobre la cuestión de la pluralidad de los pueblos europeos y de la misma existencia de un pueblo europeo hay una gran variedad de posturas

Algunos consideran la existencia de un pueblo europeo una ficción y sólo reconocen a los pueblos de cada nación. A día de hoy, no habría un pueblo europeo pues no se creó espontáneamente con la uniformización reglamentaria y jurisdiccional, no siendo Europa evidentemente homogénea (12). En tal caso, lo que se echa de menos es el mismo tema del proceso constituyente. Esta posición es a menudo la de los euroescépticos que rechazan refundar Europa con una constitución europea y abandonar la práctica de los tratados internacionales que actualmente son su base. No reconocen más que la comunidad de Estados soberanos, libre cada cual de organizar la soberanía fundamental de su pueblo, y dejando la política de cooperación europea en manos de los Estados soberanos y no en las de un pueblo de ciudadanos europeos.

Pero dudar de la existencia de un pueblo europeo no significa forzosamente rechazar la construcción europea que puede concebirse a partir de la soberanía de los distintos pueblos nacionales: el pueblo nacional delega el ejercicio de su soberanía a su gobierno nacional, el cual

elabora con los demás gobiernos las políticas europeas adaptadas en el marco de cada Estado. Desde esta postura, querer fundar la integración europea parece prematuro e incluso peligroso a corto plazo puesto que las instituciones basadas sobre la soberanía de un pueblo sin experiencia histórica ni política comunes se podría manipular con facilidad. Limitarse a la soberanía de los pueblos en el seno de sus Estados nacionales parece una estrategia defensiva de conservación de un espacio de democracia.

Esta visión conlleva limitar el debate esencialmente a escala nacional donde los ciudadanos eligen su representación política y pueden en cierta medida controlar sus acciones. Algunos de los que defienden esta opción señalan que la limitación del debate político a nivel nacional tiene la ventaja de utilizar elementos (partidos, organizaciones, lenguas comunes, recurso al Estado) y prácticas (elecciones, manifestaciones, huelgas) seguros que son mucho más difíciles de movilizar a escala europea, en la que se pone siempre de relieve el peligro de diluirse y de división debido a las culturas políticas particulares. Esta postura, que se oyó entre otros durante la campaña del tratado constitucional de mayo de 2005 en Francia, a menudo es implícita en los partidarios del NO. Podemos objetar su ineficacia a largo plazo: en un contexto en que los Estados nacionales corren el riesgo de ceder cada vez más prerrogativas a la Unión, ¿un espacio público europeo fracturado podría hacer frente a nuevos desafíos?, siendo aparentemente eficaz a corto plazo ¿lo seguiría siendo a largo plazo?

Quienes prefieren la existencia de un pueblo europeo están confrontados a la cuestión de la pluralidad de las naciones y de la diversidad de las situaciones que viven los pueblos de Europa (Estados-nación, pueblos sin Estado, minorías nacionales). Reducir esta diversidad si se concibe la construcción europea sobre el modelo de un Estado-nación no parece ni posible ni deseable. ¿Debemos, por ello, concluir que no existe un pueblo europeo? Para pensar en la posibilidad de un pueblo europeo es preciso distinguir entre:

- el pueblo considerado como comunidad cultural y étnica, marcado por un origen, un idioma y una historia comunes; en este sentido, el pueblo es un producto de la historia
- el pueblo considerado como la comunidad de ciudadanos que eligen darse instituciones democráticas; en este sentido, el pueblo es instituido por la voluntad común.

Ambas nociones están históricamente mezcladas en el Estado-nación, especialmente en el caso de Francia, hasta tal punto que hemos adquirido la costumbre de pensar que una no puede existir sin la otra. Los que quieren la existencia de un pueblo europeo avanzan la idea que podemos separar los dos aspectos de la noción de pueblo, que la historia ha reunido en la forma de Estado-nación, pero que pueden existir de forma independiente (7).

Para que un pueblo de ciudadanos sea una realidad es preciso que incluya a todas las personas que viven en un territorio determinado, que compartan mayoritariamente valores comunes y que se han forjado una cultura política común, es decir, una manera de gobernarse colectivamente, durante un período lo suficientemente largo o denso de debate. Se trata de un pueblo de ciudadanos animados por la adhesión de los individuos a una comunidad política democrática, que no recorte las fronteras de los grupos culturales y lingüísticos y no exija la adhesión a un modelo cultural común. El sentimiento que une a los ciudadanos puede ser llamado "patriotismo de la constitución": lo que une a las gentes entre sí no es un substrato cultural homogéneo sino el reconocimiento de las mismas instituciones que dan a los grupos el reconocimiento cultural y a los individuos la capacidad de ejercer sus derechos políticos (10,11).

No obstante hay dos objeciones que habitualmente se oponen a la idea de pueblo europeo:

- Subestima el peso de la diversidad cultural, obstáculo reticente al nacimiento de un espacio político común: esa objeción es a menudo la expresión de una visión francesa de la nación; la historia muestra que por ejemplo la existencia de un pueblo español no impide la existencia de un pueblo catalán, un pueblo vasco, cada uno de ellos con una fuerte identidad cultural que los distingue de los demás componentes del pueblo español, es decir, una forma de gestión de la vida en común específica. Pero estas identidades y estos modos de gestión específicos se han mezclado en una identidad más amplia, gracias a combates comunes. El pueblo español que los reúne se distingue por las mismas razones de los pueblos portugués, francés u otros. No se puede constatar lo mismo para los pueblos belgas o los suizos, que se reconocen en una sola construcción política, a pesar de las enormes diferencias culturales. Como contrapartida, la enorme diversidad de las lenguas europeas plantea el problema de la comprensión entre ciudadanos. Es un problema muy importante sobre el que hablamos en el párrafo 9.
- No tendría ninguna homogeneidad sobre la que fundar los valores necesarios para un proyecto político común. Esta objeción desconoce la existencia de una opinión pública europea con características ya precisas que permiten distinguirla de otras: sobre temas como la privatización de lo vivo o los OGM, sobre la oposición a la pena de muerte y a la guerra de agresión (piénsese en la guerra de Estados Unidos en Irak), existe unidad de las opiniones públicas europeas, distintas entre otras de la opinión pública estadounidense. No debe despreciarse esto si pensamos en las enormes diferencias culturales que encontramos desde los países escandinavos hasta los mediterráneos. Una opinión pública no es, por supuesto, un pueblo, pero es su condición y su embrión. Todavía más, las luchas sociales y políticas conducidas por los europeos durante siglos han forjado una cultura, una identidad y un modelo social únicos en el mundo, los que diferencian a los europeos de los pueblos que han seguido otro camino histórico (22). Así, cuando la Agencia Internacional del Trabajo de la ONU analiza la seguridad económica de los emigrantes de los diferentes países del mundo (medida según siete formas de seguridad unida al trabajo, como los ingresos, el mercado de trabajo, el empleo, las competencias, el trabajo y la representación), los países europeos se colocan casi sistemáticamente a la cabeza del pelotón demostrando mediante esos indicadores que existe claramente un modelo europeo (22,23). También en el campo de las relaciones internacionales, Europa se distingue de los Estados Unidos: está en un mundo en el que leyes, reglas, negociaciones y cooperación son fuertes mientras que EE.UU queda enfangado en un mundo de la guerra de todos contra todos donde siempre hay que estar dispuesto a mostrar la fuerza militar (24).

La creación de un pueblo europeo, al igual que la de los pueblos nacionales actuales, no será el resultado de una operación repentina sino de un proceso político de largo alcance. Una parte de voluntarismo, a imagen del voluntarismo político que ha hecho nacer los Estados-nación actuales, parece necesario en cualquier caso.

Para terminar, debemos señalar que Europa tal como es en la actualidad está lejos de haber resuelto el problema de la definición. Las instituciones europeas actuales hacen coexistir distintos tipos de legitimidad popular. En materia de política exterior y de alianza militar, la soberanía de los Estados nacionales es completa. Se basa en la idea de soberanía absoluta de cada pueblo. El funcionamiento intergubernamental del ejecutivo europeo (con la forma de designación de la Comisión y el funcionamiento del Consejo de ministros) basa su legitimidad en la existencia de pueblos nacionales distintos, comprometidos por el intermediario de sus gobiernos en un proceso de integración. El único elemento institucional que presupone verdaderamente la existencia de un pueblo europeo es el Parlamento europeo, que es elegido directamente por todos los ciudadanos de la Unión.

Está claro que la formación de un pueblo europeo no deroga (no puede o incluso no debe derogar) los pueblos que la componen, francés, alemán, italiano u otro, sino que los unifica en una soberanía política compartida (17). Así, un preámbulo constitucional podría empezar de distintas maneras:

- "El pueblo europeo y los pueblos de las naciones de Europa aprueban la constitución" (6). Se trataría de un intento de conciliar las dos fuentes de legitimidad, la nacional y la europea.
- "Nosotros, antiguas naciones europeas, siempre divididas por los intereses, las religiones, las culturas y las lenguas, nos comprometemos a pesar de estas divisiones y a causa de ellas a contribuir de cualquier forma posible a la creación de un pueblo europeo, que será el único capacitado [...] para votar una auténtica Constitución" (25). Se trataría de un acto voluntarista en beneficio de la idea de pueblo europeo.

### ***Los límites de la soberanía***

Al lado del tema de la soberanía y de la naturaleza de su origen, está también el tema de las fronteras de esa soberanía. Más allá de sus fronteras geográficas, que son objeto de un análisis en los párrafos 5 y 6, debemos definir los límites internos de la soberanía: quién es soberano en el seno de la entidad política europea y quién no lo es. Es decir, quién es ciudadano y quién no lo es. La democracia no consiste en reservar sus ventajas a una casta, a una minoría ni incluso a una mayoría, sino al conjunto de los hombres y mujeres, siendo como son las discriminaciones extrañas a la democracia. Una vida sólida y trabajar en un espacio democrático implica ser ciudadano de ese espacio y pertenecer al pueblo soberano de este espacio. Es preciso, pues, establecer una ciudadanía de residencia para permitir el acceso a los derechos a cientos de millones de personas que residen en el territorio de la UE, pero que hasta hoy son excluidos de cualquier reconocimiento ciudadano (28,29).

Si la soberanía considerada de forma interna es absoluta, tiene no obstante dos límites:

- el derecho internacional, expresión de una soberanía compartida o de una relación de fuerza. Así, mientras aceptamos el derecho del Tribunal Penal Internacional, el derecho de la Organización Mundial del Comercio nos resulta inaceptable. No basta con que el derecho sea internacional para que adquiera una autoridad de derecho, sino que debe haber sido elaborado de manera relativamente democrática.
- nuestra pertenencia al ecosistema de la tierra, al mismo título que el aire, las plantas, el agua o los animales. Nuestra existencia y la de ellos depende de nuestra capacidad de respetar ese conjunto de elementos y sus reglas. Las múltiples degradaciones, a veces irreversibles, del medio ambiente nos lo recuerdan. Las bases ecológicas de la vida en el planeta deben ser garantizadas con toda prioridad, antes que los intereses económicos, pues son indispensables para el desarrollo humano.

## **4. Valores y objetivos**

Los valores son obligaciones jurídicas netamente enunciadas y sin ambigüedades, aceptadas y establecidas, mientras que los objetivos describen un modelo de sociedad que hay que alcanzar

## **Valores**

Es preciso partir del principio que en Europa se aplican las mismas escalas de valores y de criterios que los que se aplican a los Estados-nación (9). Los valores sobre los que hay que desarrollar la construcción europea deben ser, entre otros, el del principio del Estado de derecho, la paz, la garantía sin límites ni condiciones del derecho a la dignidad, la igualdad, la libertad, la democracia, representativa y participativa, la solidaridad, la separación de lo político de lo religioso, y la preservación de la Tierra y de sus ecosistemas para las futuras generaciones. Hay quien añade la equidad social, la tolerancia y la racionalidad (30).

La paz como valor puede traducirse por la prohibición formal de declarar una guerra de agresión, que consta, por ejemplo, en la Constitución alemana y que forma parte de la Carta de la ONU, que es obligatoria para los Estados miembros, con intervenciones militares en el extranjero que deberán ser autorizadas únicamente en el marco de un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU. La referencia deben ser las reglas de la Carta y no sus principios, pues, estando éstos sujetos a interpretación, son susceptibles de dejar el campo libre a cualquier intervención militar con el título de "intervención humanitaria" (9).

En cuanto a valores, la cuestión de la separación de lo político y lo religioso se presta a veces a diversas interpretaciones. La separación de lo político, por una parte, de lo religioso o de lo filosófico, por otra, es uno de los valores fundamentales de la construcción europea. La política rige la organización general de la sociedad y concierne al derecho público, es decir, lo que concierne a todos los hombres y mujeres de una comunidad política. Lo religioso y lo filosófico permiten a un ser humano elegir sus opciones y conciernen al derecho privado, o sea, a lo que interesa a una o varias personas libremente asociadas, por ejemplo en una comunidad religiosa o filosófica. De ello se desprende que todo grupo de convicción tiene el derecho a expresarse de forma abierta, de practicar su culto y sus ritos, de educar a sus simpatizantes o a sus miembros. Como contrapartida, no puede imponer a todos su opción religiosa o filosófica ni las reglas que se ha dado a sí mismo. El funcionamiento de cualquier grupo de convicción queda, pues, sometido a la libre elección de sus adherentes en el respeto de la ley democrática y sólo se aplica a ellos. Este valor, en Francia corresponde al laicismo. Y no toma forzosamente la forma de separación entre el Estado y las iglesias como en Francia, sino que implica en todos los casos la separación de lo político y lo religioso, como ocurre incluso en los países en donde el Estado y las iglesias no están separados (como Alemania, Reino Unido y en los países escandinavos).

La democracia como valor merece igualmente una explicación. La democracia es el poder de los que no tienen ningún título especial para ejercerla, es decir, de todos (21). A menudo se distingue entre democracia representativa y democracia participativa. La primera se basa en los siguientes principios (6,17):

- La soberanía pertenece a los ciudadanos (§ 3) los cuales la delegan a instancias políticas, que sólo ejercen su poder por delegación provisional sometida al consentimiento de los ciudadanos
- La igualdad política de los ciudadanos, en especial en las elecciones, cualquiera que sean su sexo, sus bienes, su posición social o su origen geográfico
- La separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que forma parte de los mecanismos que permiten alcanzar el equilibrio entre esos tres poderes, cuyo objetivo es circunscribir sus respectivas responsabilidades e impedir los abusos (22)
- Estos tres poderes son orientados, controlados y sancionados únicamente por los ciudadanos, para lo cual el pueblo debe poder conocer las prerrogativas de sus representantes, darles mandato sobre orientaciones y seguir el proceso de decisión. Debe poder intervenir en los



debates en el momento oportuno y en el lugar oportuno. El proceso de decisión institucional debe ser transparente: los ciudadanos deben saber cuándo y cómo se han tomado las decisiones, quién asume la responsabilidad de ello y a quién pueden pedir cuentas (31)

- Cualquier decisión tomada puede ser anulada por los que la han tomado, en las mismas condiciones. Por ejemplo, si una mayoría de ciudadanos promulgan una ley, hoy, una nueva mayoría de ciudadanos debe poder anularla o modificar esta ley en el futuro
- El derecho a informar y el derecho a una información pluralista
- Las opciones políticas no son definidas previamente en la Constitución
- La opción política supera las opciones económica, jurídica, técnica o normativa (31)

La democracia participativa es una forma de democracia más acentuada que la democracia representativa, a la que no sustituye sino que profundiza en ella. Se apoya en la información a los ciudadanos, en un amplio debate público que permite implicar a los ciudadanos y en estructuras favorecedoras del debate colectivo y la participación ciudadana en la elaboración de las leyes y de las decisiones.

Democracia representativa y democracia participativa no son contradictorias. La representación es un funcionamiento necesario en una democracia de masas, pero tiene efectos perniciosos (profesionalización de los políticos, reclusión, creación de un medio político alejado de la población) que otras formas democráticas deben remediar. Este es el objetivo de la democracia participativa.

Establecer y formular claramente los derechos individuales y colectivos es un imperativo del Estado de derecho pues, en caso contrario, se acude a los tribunales para la interpretación, amplia o restrictiva, de esos mismos derechos, dejándoles con ello usurpar el poder a los legisladores, como ocurre hoy en la Unión Europea. Ocurre también con el derecho a la vivienda, al trabajo, el derecho de propiedad completado por la posibilidad de socializar la tierra, los recursos naturales y los medios de producción, con el nuevo derecho fundamental relativo al código genético de una persona, que protege al genoma humano contra el acceso a su información genética, su divulgación y sus modificaciones, ocurre con el derecho de denunciar la violación de las reglas de procedimiento democrático (9).

Y, finalmente, Europa debería definir una divisa portadora de valores, por ejemplo "Paz, solidaridad, igualdad, libertad" (18,33), es decir, "Libertad, igualdad, fraternidad" como proponen ciertos alemanes (30). Habría que añadir una sencilla palabra que hiciera referencia a nuestra relación con los ecosistemas.

## **Objetivos**

### **Europa, potencia de equilibrio**

La UE es, de lejos, la primera entidad económica mundial, pero no por ello deja de ser un enano político y diplomático. El primer objetivo es, pues, la unión en el seno de una Europa política integrada para tener peso sobre todo ante las multinacionales y la potencia de Estados Unidos, en especial a la vista de los previsibles acontecimientos (cf. § 2 ). Pero el pasado imperial de las grandes potencias de Europa hace que nadie desee verdaderamente una Europa potencia e imperialista con el pretexto de hacer frente a la hegemonía de Estados Unidos (34). Pero, a pesar de algunas raras primicias en este sentido (en derecho, Tribunal Penal Internacional; en medio ambiente: protocolo de Kyoto; sanidad pública: sida, Kosovo), la UE en la actualidad emplea su potencia esencialmente para proteger sus mercados y abrir los de los demás en nombre de "la competencia libre y no falseada", interpretada como principio fundamental de la actual Unión.

Es necesario aspirar a otro papel para Europa, un papel que contribuya al equilibrio del mundo (35,36) promoviendo una seguridad común (para ciudadanos y pueblos) e interdependiente, apoyando a los países del Sur para un desarrollo económico, social, medioambiental y democrático; una Europa para la que la prevención de conflictos sea un principio básico de su política de seguridad y de defensa común (37).

### **Zona de democracia**

El segundo objetivo es convertirla en una zona de democracia en la que los ciudadanos, y sólo ellos, decidan su futuro (ver § 2 y 3). Las instituciones europeas deben organizar la supremacía del interés general de las poblaciones europeas sobre lógicas privadas (como las de los mercados) (38). Es indispensable impedir que los más fuertes acaparen las riquezas, dilapiden los recursos y pongan en peligro el futuro (39). Las elecciones europeas hasta hoy han suscitado escaso interés porque el funcionamiento de la política Europa es opaco para la mayoría. Este funcionamiento ofrece privilegios a determinados actores (grandes multinacionales, instituciones financieras) que tienen medios de acción de los que por el momento carecen los ciudadanos de a pie.

Las principales decisiones que toma el poder político deben poder ser preparadas por debates plurales públicos y mediatizados. Las leyes y las decisiones importantes deberían ser preparadas por foros ciudadanos a los que se asociaría el Consejo Económico y Social (41). Para profundizar en la vida democrática europea también se plantea la cuestión de la introducción y las modalidades de uso de la democracia participativa.

### **Zona de solidaridad**

El tercer objetivo de una nueva Europa es convertirla en un espacio de solidaridad entre individuos. Las nuevas instituciones europeas deben ser capaces de armonizar y de refundar un modelo social específicamente europeo en el que la gestión colectiva de los bienes y servicios comunes tenga un espacio central (35). Es potestad de las instituciones europeas dotarse de los medios necesarios y suficientes para armonizar por arriba los regímenes sociales y armonizar la fiscalidad.

Pero la solidaridad no puede ser tan sólo un objetivo de uso interno, entre europeos: debe ser uno de los objetivos de la política exterior de la Unión, incluyendo, evidentemente, los intercambios comerciales con el exterior.

Europa garantiza el respeto de las libertades y de los derechos fundamentales tal como los define la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1948, y la Carta de los Derechos Fundamentales. Estos convenios se aplican sin restricción (33). El derecho de propiedad debe ser equilibrado con el derecho del trabajo pues la producción de riqueza exige un capital, pero también mucho trabajo, tanto más cuanto que la propiedad privada no es más que una forma de reparto de la riqueza (18).

### **Elemento de un ecosistema**

El ser humano no puede hacer ver que está solo en la tierra, que es amo y señor de la naturaleza. Debería tener la humildad de reconocer que debe adaptarse a la naturaleza y no a la inversa (22).

El cuarto objetivo es, pues, respetar los equilibrios de la naturaleza a la que el Hombre pertenece. Las nuevas instituciones europeas deben promover un modelo de producción, de

consumo y de reparto de riquezas que permita a todos los seres humanos, europeos o no, vivir dignamente, respetando al tiempo el medio ambiente y los ecosistemas de los que, directa o indirectamente, depende la humanidad. Y ello sin comprometer la satisfacción de las necesidades esenciales de las generaciones futuras. Cualquier acción de la entidad europea debe realizarse en el marco de un mundo finito, con recursos agotables y con una capacidad de regeneración limitada. Ello obliga a respetar el principio de precaución, es decir, tener en cuenta con anterioridad de los riesgos, sobre todo en situaciones de incertidumbre (37). Ello puede significar también mantener culturas campesinas y urbanas, y sus paisajes (30).

Tales principios son aplicables en el territorio competencia de las instituciones europeas, pero también en sus relaciones y en los efectos de sus intercambios con el resto del mundo, sobre todo en los efectos que tiene sobre otros países su modo de desarrollo, económico, político y cultural.

Como conclusión, la entidad europea tiene como objetivo primordial un nivel de vida económico y cultural digno para todos, la equidad social y la seguridad y la preservación del medio ambiente, que son tres principios independientes y de igual importancia.

## **5. Las fronteras de Europa**

Después de haber definido lo soberano, los valores y los objetivos de las instituciones europeas que la constitución definirá, hay que debatir las fronteras geográficas del espacio que compete a esas instituciones. Primero, nos preguntaremos si el carácter europeo es un buen criterio de pertenencia. Luego, trataremos de explorar distintas opciones a la luz de los valores y los objetivos definidos anteriormente.

### ***Qué es ser europeo***

Antes de definir las fronteras de Europa debemos preguntarnos por el o los sentidos de las palabras "Europa" o "europeo", lo cual podría permitirnos con bastante facilidad limitar la Europa que defendemos.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra Europa indica el poniente (45). Europa es, pues, una dirección, un promontorio donde termina el inmenso continente euroasiático. Si Europa está bien delimitada al oeste, al sur y al norte por mares u océanos, ¿qué ocurre con el este? Los geógrafos están de acuerdo en un límite natural –los Urales, el Caspio...-, pero este límite geográfico divide en dos los dos principales imperios del siglo XIX, Rusia y Turquía (46). Este límite no corresponde al paso de un mundo a otro: la Europa geográfica puede considerarse una ficción, un límite artificial.

Podemos definir también Europa por su civilización, como lo hicieron los jefes de Estado y de Gobierno de la UE en 1973, en Copenhague (47), al definir una "europeanidad" cultural, democrática, social, de los derechos del hombre. Así, Europa sería el lugar donde se encuentra la influencia de Roma en la administración, de Grecia en el pensamiento, del cristianismo, del cartesianismo que disocia el hombre de la naturaleza. Esta civilización es universalista y conquistadora. Pero esta cultura europea se difundió y a menudo se impuso en sus dos etapas, la Europa de las Luces y la Europa imperialista, en una gran parte del mundo (7). La Europa civilización no puede, pues, ser un límite de la Europa política.

Europa también ha sido definida por proyectos de integración política que datan de los siglos XV y XVII y que en buena parte no cuajaron (47). Después de la guerra del 14-18 aparecieron nuevos proyectos que conocieron, después de 1945, un principio de concreción con la UE. Ésta, después de haber definido la "europeidad" según los criterios culturales de 1973, añadió, en 1993, en Copenhague, criterios económicos y políticos, entre ellos la economía de mercado definida explícitamente. Pero estos últimos criterios son cada vez menos respetados por los candidatos a la Unión, lo cual no impide su integración. Y por ello cada vez son menos operativos (48). Así, Europa ha pasado del proyecto de Estados Unidos de Europa que defendían sus padres fundadores, a una apertura al conjunto del continente europeo para borrar el reparto de la Europa salida de la segunda guerra mundial, y para realizar una gran zona de librecambio que sería un horizonte infranqueable (49). La Europa definida como proyecto político puede por ello estar en contradicción con la geografía: por ejemplo, Guadalupe, Martinico, La Reunión, Creta, Malta en determinadas épocas y recientemente Chipre no eran consideradas europeas; y numerosos países en el mundo responden claramente a los criterios actuales sin que sean europeos: Canadá, Nueva Zelanda...

En definitiva, Europa es un concepto mal definido, variable en el tiempo y según sean los proyectos que defender. Parece que las fronteras del proyecto político europeo no pueda, pues, depender de valores y en modo alguno de los objetivos que le asignamos.

### ***Traducción de objetivos***

Según los objetivos definidos en § 4 , podemos debatir las diferentes consecuencias que debemos sacar en términos de territorio o de fronteras de esta nueva Europa.

El objetivo de hacerle el juego a la hegemonía estadounidense (sin ser su equivalente europeo) plantea el problema de los países que, por múltiples razones que les son propias, se sienten muy cerca de Estados Unidos y apoyan su política en la mayoría de las veces. Se trata sobre todo del Reino Unido, Polonia y Turquía, léase otros países del Este. Pero habría que ver si esta proximidad a Estados Unidos es una opción de los pueblos de estos Estados y no solamente de sus gobiernos, y que sea tan básica que no haya sido creada, por ejemplo, por el solo desdén de la política europea respecto a ellos. Si consideramos que la política exterior debe ser competencia de los Estados nacionales, las posturas pro americanas de esos países no plantean ningún problema de principio (aunque tengan consecuencias políticas importantes). Como contrapartida, si lo que se considera es una política exterior europea común, las posturas pro americanas de esos países hace reflexionar sobre su pertenencia a una Europa integrada políticamente. Este juicio puede parecer muy severo pero se trata, simplemente, de la posibilidad de una política exterior que sea posible o imposible según la actitud de esos países. Si se integraran a una Europa política ¿serían solidarios de las posturas europeas o el caballo de Troya de Estados Unidos? Si se quedaran fuera ¿serían más peligrosos para esta nueva Europa? La Europa política siendo a priori un proyecto difícil, parecería peligroso que se la fragilizara más debido a lo heterogéneo de las posturas de sus miembros acerca de la política estadounidense.

Los objetivos de solidaridad y de responsabilidad hacia la naturaleza imponen normas sociales y medioambientales elevadas. La UE, no obstante, es muy heterogénea, muy desigual económicamente (50): la desigualdad no ha dejado de aumentar con las sucesivas ampliaciones y hoy es más importante que en Estados Unidos. Y aumentará con las futuras ampliaciones. Las normas sociales y medioambientales sólo son posibles mediante un proceso de convergencia por arriba en términos de objetivos sociales y medioambientales, en el seno de un gran aumento en

potencia del presupuesto europeo y de sus funciones redistributivas (6). Las transferencias de riqueza de países o regiones ricas hacia países y regiones pobres serán tanto más elevadas cuanto mayor sea la heterogeneidad, lo cual plantea el siguiente problema. Las enormes transferencias que se plantean deben ser asumibles y presuponen un grado de homogeneidad económica, social y medioambiental mínimo. Al mismo tiempo, permanecer egoístamente entre ricos no tiene defensa posible, y la homogeneidad como tal no es un valor que defender: más bien se precisa apuntar hacia una capacidad de coexistencia y de unión capaz de superar las disparidades.

El objetivo de una Europa democrática impone como criterio de pertenencia una comunidad de valor, que existe ya parcialmente, lo hemos visto, mediante una opinión pública europea. Los acontecimientos de cualquier orden a los que tenemos que responder simultáneamente –guerra en Irak, proyecto de constitución europea, elecciones europeas, degradación social, aumento de la precariedad, entre otros – crean esa opinión pública a condición de que las opiniones se intercambien y que no se mantengan en sus fronteras nacionales (7). Pero tal objetivo plantea también el problema de la estabilidad de las fronteras. En efecto, la democracia no puede desplegarse más que en un espacio definido y estable (51) en el que los ciudadanos conozcan por haber visto funcionar y haber probado durante tiempo las diferentes fuerzas sociopolíticas. Algunos creen que la construcción de una Europa democrática impone fronteras geográficas relativamente estables, incluyendo a los países que ya tienen una larga historia común hecha a base de combates y de experiencia comunitaria( por ejemplo, los seis Estados fundadores de la CEE). La manera de resolver la cuestión de la estabilidad de las fronteras no resuelve el problema de la integración de nuevos países en el seno de una Europa democrática. En concreto, ¿cómo es posible un régimen democrático en el seno de un espacio en permanente evolución? ¿Acaso esta inestabilidad no hace planear dudas sobre la posibilidad de una vida democrática?

La construcción de una Europa política democrática supone, como hemos visto antes, que el ciudadano sea soberano. Cualquiera que sea su fórmula (intergubernamental o federal) supone también que delegue su soberanía, o por lo menos una gran parte de su soberanía, a escala europea más que a escala nacional, y ello directamente (configuración federalista) o indirectamente (configuración intergubernamental). Así que no sólo pueden formar parte de la Europa política los pueblos que acepten, o más bien que deseen que su país pierda una parte importante de su soberanía nacional en beneficio de una soberanía europea, cuando menos a medio plazo. Desde esta óptica, los pueblos de los países cuya plena soberanía es reciente, pues había sido amputada por el gran hermano soviético o por otros, podrían mostrar reticencias ante la transferencia de soberanía. No obstante, los sondeos no confirman lo que aparece como un a priori (3): numerosos pueblos del este europeo son muy pro europeos, y buscan en la Unión un medio de reforzar su libertad por lo que quieren adherirse a una Europa tanto política como económica.

Es indispensable, pues, que los pueblos de los Estados de esta Europa política compartan tanto los objetivos como los valores de esta nueva entidad política.

Resumiendo, los límites de una Europa política pueden basarse en la discusión de los siguientes criterios (obtenidos a partir de los objetivos que se han definido antes):

- apoyo militante a cualquier potencia no europea cuando ésta tenga objetivos hegemónicos (en especial, el apoyo a Estados Unidos)
- homogeneidad de los países desde una óptica social, medioambiental y económica
- antigüedad de la colaboración entre esos países, de su experiencia democrática en común, que contiene la cuestión de la estabilidad de las fronteras como condición democrática

- consentimiento ante una pérdida importante de soberanía nacional en beneficio del nivel europeo
- voluntad de construir la Europa política y el de reconocer sus objetivos y sus valores

Estos criterios no deben aplicarse mecánicamente, sino que deben estudiarse para definir los pueblos con los que a priori se podría construir una Europa políticamente integrada. Son elementos objetivamente observables, que facilitarían su construcción, pero no son ni condiciones necesarias, ni condiciones suficientes, y la voluntad y la capacidad de unirse son esenciales. Así pues, no es posible definir una lista de países a priori, sino que nacerá del debate sobre la Europa política entre los ciudadanos de la actual Unión. Como en cualquier otro proyecto, en toda creación de asociaciones, los más activos entre los que comparten un mismo proyecto se unen, y no los que, de hecho, tienen otros proyectos.

Eventualmente, otro criterio que estudiar es la continuidad territorial de la nueva entidad política, o cuando menos las dificultades prácticas que se desprenderían del aislamiento de una parte de esa entidad en medio de Estados que no forman parte de ella.

Estos límites impulsan una Europa política restringida a algunos países de la zona euro, sin duda la Europa de los seis, quizá con Grecia. Países del Este como Hungría o Eslovenia parecen muy favorables a la integración política de Europa (3,4) y podrían unirse a ella..

## **6. Las opciones: Unión, núcleo(s), círculos...**

Existen varias opciones para crear una Europa política:

- transformar la UE a 27 o a 28 estados miembros
- crear núcleos restringidos para cooperaciones temáticas reforzadas
- crear un único núcleo en el seno de la UE transformada (núcleo que en sí mismo sería miembro de la UE)
- transformar la UE en varios subconjuntos regionales

Los que optan por la primera opción quieren transformar la actual UE de 27 miembros en una Europa política y su principal argumento es que ello permitiría reunir a todos los Estados miembros en un mismo proceso de integración sin crear entre ellos un diferencial económico o político. Esta solución tiene, además, la ventaja de que parte de la actual situación: no requiere romper con el marco actual de la integración de una Europa de los 27, pero se propone profundizar en ello de forma homogénea. Se puede objetar lo siguiente:

- incluso si el objetivo en origen era el de una Europa política, ese objetivo ha sido abandonado en las sucesivas ampliaciones desde la creación de la CEE, en beneficio de una gran zona de libre intercambio. Esta tendencia se acentuó con las últimas ampliaciones. Por ello, podemos dudar de que la integración hasta 27 miembros (y pronto 28, 31 y 35) no desemboque más que en un gran mercado.
- Muchos países no están dispuestos a transferir una gran parte de su soberanía nacional a escala europea

- En un espacio tan variado y movido, los ciudadanos difícilmente se organizarían, no conocerían a las distintas fuerzas sociopolíticas por no haberlas podido ver actuar; la práctica democrática sería, pues, difícil.

La segunda opción defendida por numerosos autores (22,52,53,54) es crear esta Europa en el seno de la UE mediante varias cooperaciones reforzadas. Esto exige que las condiciones para ello no sean tan rígidas. Las cooperaciones reforzadas podrían incluso ser la sola responsabilidad de los Estados miembros que las deseen, lo que equivaldría a colocarles fuera de la UE ya que ésta entidad no tendría nada que decir (55).

Los que mantienen esta opción señalan que ya existen experiencias en este campo (Schengen, Airbus, euro...), que la necesaria modificación de las actuales normas de la UE es limitada y que las fronteras pueden establecerse a la carta, lo cual evita designar a uno u otro país como externos al proyecto de una Europa política, ya que cada uno podrá participar en una cooperación, por lo menos en teoría. Estas profundizaciones de geometría variable (los que quieren ir más rápido juntos pueden hacerlo) no serían una camisa de fuerza para los pueblos europeos, sino un marco flexible que permitirá a cada país avanzar sin tener que violar la voluntad popular en nombre de las "obligaciones europeas" (22). Estas cooperaciones deberían, por supuesto, estar abiertas a todos, en cualquier momento.

Los argumentos opuestos a este enfoque son:

- en este edificio, el número de plantas (o sea de cooperaciones reforzadas) y el número de miembros en cada planta estaría en perpetuo cambio; tendríamos un funcionamiento institucional extremadamente complejo que sería un obstáculo para que emerja un espacio político europeo. Esta configuración favorecería, de hecho, una práctica intergubernamental (cada gobierno negocia su participación para su país) y haría muy difícil cualquier práctica federal (la definición de interés general es prácticamente imposible ya que cada país elegiría a la carta una participación en la integración europea).
- la división del campo político en varios sub-campos institucionalmente independientes favorecería la incoherencia de la política. Ello sería especialmente delicado si las cooperaciones reforzadas en el campo económico, social y medioambiental estuvieran disociadas, lo cual se traduciría sobre todo por "dumping" social y medioambiental.

La tercera opción es construir una nueva entidad política basada en un número limitado de países de la UE, entidad que substituiría con bastante rapidez a los Estados miembros en el seno de la Unión. Los partidarios de esta opción parten del hecho de que la UE actual no tiene vocación de convertirse en una Europa política, sino solamente en un espacio de libre intercambio. Como entidad política, podría abrirse a los Estados que mantienen fuertes vínculos con ella, como el Maghreb, Bielorrusia, Turquía, Ucrania, léase Rusia, y el conjunto de países de la zona mediterránea. La apertura de la Unión a sus vecinos permitiría una poderosa zona de progreso social y económico, de democracia, solidaridad, seguridad y paz. El proyecto de una Europa política estaría reservado a un grupo restringido de países suficientemente homogéneos y deseosos de impulsar la integración más lejos (52,56). Esto sería una solución para crear a corto plazo el embrión de una Europa política, democrática, social y responsable en el ámbito medioambiental. La nueva entidad europea podría luego abrirse a otros Estados miembros. Los partidarios de esta opción hacen un paralelo con Estados Unidos cuya constitución fue creada para y por trece estados, antes de adaptarse para servir a los actuales cincuenta estados, dos de los cuales no son contiguos al resto del territorio (22).

Pero esta opción plantea los siguientes problemas:

- ¿cómo romper con las instituciones ya existentes y dónde hallar la voluntad política de hacerlo? ¿cómo determinar qué países miembros forman ese núcleo? Para los partidarios de esta opción, la cuestión de la forma de construcción debe estar unida a la del proceso constituyente, que hemos tratado en el § 9.
- esta opción tiene el inconveniente de crear un bloque dominante (política y económicamente) en el seno de la UE, con una nueva entidad política con muchas posibilidades de ser su motor. ¿Qué hacer con los países que han entrado recientemente en la UE y que podrían sentirse rechazados por esta nueva entidad?

La cuarta opción consiste en crear subconjuntos regionales con una integración mayor en el seno de la UE. Sus partidarios constatan que los países escandinavos están muy cerca unos de otros; Polonia, Checoslovaquia y Hungría han hecho un importante acercamiento desde la caída del comunismo: el Benelux se ha dotado de un régimen especial en el seno de la antigua CEE. Consideran que esta estructuración de subconjuntos geográficos, y no temáticos, es más respetuosa con cada pueblo y con su capacidad de hacerse cargo democráticamente de su futuro. Sus partidarios reprochan a la tercera opción que se preocupe esencialmente de un núcleo, de una vanguardia, y muy poco del resto de la Unión, y apuntan, al contrario, a la integración política del conjunto de la Unión mediante distintos subconjuntos regionales. La forma de organización, los valores y los objetivos podrían ser muy distintos de un subconjunto a otro. Cada uno de ellos sería una entidad especial. Cada subconjunto podría tener su propio grado y sus propias modalidades de integración.

Las críticas que pueden hacerse a este proyecto son las siguientes:

- la integración regional no resuelve el problema de los diferenciales de riqueza y desarrollo. Igual que para las dos opciones precedentes existe el problema de una Europa a varias velocidades.
- la integración regional, si bien permite quizás una rápida integración de los países en el seno de cada subconjunto geográfico, corre el riesgo de obstaculizar a largo plazo su propia integración europea, ya que profundiza las diferencias entre subconjuntos

Al final de esta revisión de las distintas opciones, aparece una separación entre:

- la primera opción, que promulga la integración europea de todos los países al mismo tiempo y con un modelo único, es la Europa "a una velocidad"
- las tres opciones siguientes, que promulgan una integración a la carta (la segunda) alrededor de un núcleo (la tercera) o alrededor de varios núcleos más o menos integrados (la cuarta), plantea la cuestión de una Europa a dos o más velocidades

Si la integración política sólo afecta, por lo menos en una primera etapa, a una parte de la UE, con cooperaciones reforzadas o mediante un núcleo integrado, o si la integración se hace de forma distinta en distintas entidades, hay que plantear el problema de la coherencia entre la Unión y la Europa integrada. Por ejemplo, no es posible construir hoy un núcleo europeo que no esté sometido a la competencia de los países vecinos probablemente inclinados a practicar los mínimos en cuanto a temas fiscales y sociales. La solidaridad y la responsabilidad medioambiental también son puestas en duda por esa configuración. Los partidarios de la Europa a dos o más velocidades creen que la UE no puede quedarse en una zona de libre intercambio (56). Lo cual implica:



- Liberar rápidamente los medios necesarios para conducir a los países más débiles al mismo nivel que los más afortunados, por una cláusula explícita de imposición a favor de los menos favorecidos (22). Además, las competencias de la Unión deben ejercerse según la voluntad y bajo el control de sus ciudadanos, lo que no es así hoy en día.
- Transformar la UE modificando sus valores, objetivos e instituciones. Un nuevo tratado o una constitución para la UE es indispensable. Si se crea un núcleo político a partir de cooperaciones reforzadas o un núcleo, único o no (la o las entidades), es necesario transformar al mismo tiempo la UE mediante un nuevo tratado o una constitución para la Unión, distintos de la constitución de la entidad. Los dos niveles deben ser compatibles, pero las negociaciones pueden disociarse (57).

## **7. Reparto de los ámbitos de competencia, la subsidiaridad**

En el marco de cualquier nueva entidad política europea (UE integrada, cooperación reforzada, núcleo duro, o conjunto regional) cuando hablamos de reparto de poderes y añadimos el término relativamente nuevo de "subsidiaridad", se trata de definir cómo repartir las competencias y las responsabilidades entre esta nueva entidad y los Estados, léase los ámbitos inferiores de poder (regiones y otras entidades territoriales). Se trata de diferenciar lo que les es común y lo que es propio de cada pueblo (12).

Por ejemplo, el reparto podría hacerse a imagen de la Francia de mediados del siglo XX: un Estado centralizado en el que todos los poderes estarían agrupados en Bruselas y cuya administración sustituiría a la de los Estados miembros. Pero Francia ha abandonado progresivamente este esquema centralizado:

- desconcentrando sus administraciones en los años 60, con los gobernadores regionales recibiendo de los ministerios todos los poderes para cubrir el conjunto de las administraciones a escala regional
- descentralizando los poderes en los años 80: las regiones y los departamentos, mediante sus cargos electos, recibieron del Estado una parte de las responsabilidades que le eran propias, y los recursos pertinentes

Así, en Francia tenemos un Estado centralizado con un legislativo centralizado, un ejecutivo compartido, cada vez más, entre los niveles nacional y regional, y un judicial nacional.

Podemos distinguir tres formas clásicas de organizaciones políticas:

- el Estado centralizado que acumula todos los poderes que le han sido delegados por los ciudadanos
- la federación de Estados, de regiones... basada en una Constitución adoptada y revisada por los ciudadanos, en la que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son compartidos por estos dos niveles, y cada uno de ellos tiene competencias exclusivas o prioritarias en determinado número de ámbitos
- la confederación de Estados soberanos basada en tratados adoptados y revisados por los Estados por unanimidad, cuyas decisiones requieren el acuerdo de todos los Estados miembros, por unanimidad explícita o no (consenso).

La UE actual tiene partes de ambos sistemas, federal y confederal, con un parlamento de esencia federal y una construcción intergubernamental (igualdad de los Estados miembros en el seno de la Comisión, tratados...) de esencia confederal.

En materia de organización de los poderes, las opciones son innumerables si pensamos en la regionalización a la francesa, a la austríaca o a la italiana, al régimen autonómico a la española, al federalismo alemán, hasta una autonomía de los Estados en lo esencial que sería ni más ni menos que la negación de una Europa política. La opción no es binaria, está abierta. Se puede jugar con el reparto de competencias, la participación obligatoria o no de los ámbitos nacionales en la decisión europea... Pero no sería bueno multiplicar las fórmulas de decisión y definir las fronteras demasiado complejas entre competencias europeas y nacionales: cada ciudadano debe comprender quién decide, qué decide y cómo decide.

Entre confederación y centralización, el término de federación es muy difuso. En Francia, su significado sigue siendo ignorado por la mayoría, tanto más cuanto que tiene significados distintos en otros campos: pensemos en las federaciones y confederaciones sindicales, de asociaciones o políticas. Además, la palabra federación europea acoge sistemas extraordinariamente variados, según sea la amplitud de las competencias exclusivas europeas o nacionales. Si todos están de acuerdo para excluir el Estado europeo centralizado como la confederación (la actual Unión no siendo una desde que ya no se requiere sistemáticamente la unanimidad de los Estados miembros), la cuestión reside en definir las competencias exclusivas utilizando los términos, acepciones y sentidos que todos conocen.

Si se acepta el principio de una entidad política y democrática, los Estados miembros iniciales que se basan en esta entidad pierden su plena soberanía puesto que se les pueden imponer decisiones. Conservan una soberanía limitada a los campos de competencia exclusiva: después de todo es a ese nivel donde nuestras democracias han adquirido forma y nuestros Estados redistribuidores se han desarrollado.

Deberíamos distinguir:

- las competencias exclusivas de la entidad europea; sólo ella puede legislar, los Estados sólo pueden acompañar las políticas europeas, acompañar significa que los Estados legislan con el acuerdo del otro o trasponen las decisiones del otro .
- las competencias exclusivas de los Estados, sólo ellos pueden legislar; la entidad europea sólo puede acompañar las políticas nacionales
- las competencias compartidas entre la entidad europea y los Estados donde la acción de la entidad tiene prioridad.

El reparto de competencias es extremadamente variable de una propuesta a otra: debates en profundidad son, es evidente, necesarios. No podrán tener en cuenta la diversidad de los modos históricos de construcción de los espacios públicos, de los pueblos en Europa: centralismo desde hace siglos en algunos casos, gran autonomía local, en otros. No hay duda de que sería peligroso querer imponer el fruto de su propia historia a sus interlocutores, lo que nos lleva a una estructuración heterogénea de los distintos niveles geográficos según cada país: no hay razón alguna para imponer a todos una misma estructura. El debate sobre la construcción de una entidad política europea es un debate, por definición, supranacional que no concierne tan sólo a la organización interna de los Estados. Poco importa a la entidad europea que las competencias nacionales las ejerzan no los Estados sino las regiones de esos Estados. Debemos entender la expresión "competencia nacional" como "competencia infraeuropea": nacional, regional, léase binacional si dos Estados deciden, por ejemplo, ejercer una soberanía compartida en un ámbito

concreto.

Al mismo tiempo, el reparto de competencias debe ser claro y sencillo, la soberanía de cada nivel de gobierno debe fijarse y limitarse a su ámbito de competencia. Desde esta óptica, para un nivel dado (medio ambiente, política exterior...) los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, deben ser ejercidos al mismo nivel (entidad europea o Estado/región) para que haya coherencia en la acción política y responsabilidad clara de cada nivel. La soberanía del pueblo y los principios democráticos militan además para que las decisiones políticas las tomen las personas elegidas por los ciudadanos y no por personas elegidas por los elegidos, sin legitimidad directa de los ciudadanos.

Existe una multiplicidad de repartos posibles, entre competencias nacionales y europeas. Nosotros proponemos una como ejemplo. En este reparto, las competencias exclusivas de una nueva entidad europea podrían ser en:

- política exterior y la representación internacional (escaño en la asamblea general y en el Consejo de Seguridad de la ONU)
- defensa europea: se trataría de crear un ejército europeo que integrara, por etapas, todo o parte de las fuerzas armadas nacionales. Esta propuesta se ha debatido: hay quien no cree que sea deseable vistos los riesgos que representa una fuerza tan colosal si se utilizara como instrumento de una política imperial. Nos queda por imaginar otra política de defensa y de seguridad común
- política económica, monetaria, comercial, con capacidad de poder prestar, es decir, como todos los Estados, a emitir obligaciones
- transportes a escala europea y extra europea
- energía

Las dos terceras partes de los europeos son favorables a una política exterior común y tres cuartas partes están a favor de una política de seguridad y de defensa común. Estas cifras son todavía más elevadas en Bélgica, Alemania, Francia y Grecia, y en los nuevos Estados miembros del Este europeo (3,4).

Determinado número de ámbitos podrían tener competencias compartidas, con primacía del nivel europeo:

- política social, cuyas reglas esenciales deberían ser definidas a nivel europeo, con cada país conservando cierta libertad para los detalles, aunque algunos preferirían que la legislación social sea una competencia exclusiva europea (9)
- medio ambiente, que constituye un conjunto bastante heteróclito que requiere determinadas decisiones a nivel mundial o europeo y otras a nivel local
- educación superior e investigación
- ayuda al desarrollo de los territorios internos, es decir, solidaridad interregional
- seguridad interna

La fiscalidad debería ser realmente compartida con impuestos europeos fijados a nivel europeo, e impuestos nacionales fijados a nivel nacional.

Podrían ser de competencia exclusiva nacional o regional:

- la sanidad
- la cultura

- la educación primaria y secundaria. No obstante, hay quien desea una política coordinada en la enseñanza y en la formación. Sobre todo, estiman que es urgente e indispensable que los textos de los libros de historia sea el mismo para todos los pueblos de Europa.

Este reparto de competencias es uno de los múltiples que se pueden defender con seriedad. Es un punto importante que deberá ser debatido en profundidad cuando llegue el momento, del que nosotros sólo ofrecemos un esbozo pues nuestro objetivo no es más que ilustrar lo posible para concretar la noción de reparto de competencias.

Pero definir las competencias de una entidad europea y de los Estados o regiones no basta. Es necesario velar para que las competencias de unos no vacíen de sustancia las competencias de otros. Imaginemos un posible no reconocimiento de los servicios públicos a nivel europeo (decisión de competencia económica y comercial, perfectamente legítima), que haría imposible organizar servicios sanitarios, culturales o la educación como servicios públicos (decisión de competencia nacional/regional en la hipótesis que planteamos). También podemos imaginar un programa de construcción de infraestructuras europeas de transporte (competencia europea) que destruya un patrimonio cultural, un lugar de interés (competencia nacional). Debemos, pues, idear un método para regular los conflictos entre los niveles europeo y nacional, para cada competencia, por ejemplo, diciendo que la competencia de la entidad europea en materia económica, comercial y monetaria se ejerce bajo reserva de las competencias nacionales o regionales en materia de sanidad.

Para reforzar la subsidiariedad se favorece que una proposición de ley no pueda ser adoptada si se enfrenta a la oposición de una mayoría, léase una minoría, de los Estados que representan determinado porcentaje de la población de la entidad. A nivel de instituciones europeas esta oposición se expresaría por medio de la cámara alta (ver § 8 sobre instituciones), lo cual significaría que esta última tendría prioridad en el parlamento. Incluso para determinadas propuestas se propone que una minoría de esta cámara pueda bloquear un proyecto de ley que ha votado mayoritariamente el parlamento. Si se trata de una proposición de ley que implica la competencia exclusiva del nivel europeo, podemos adelantar una crítica, y es que la ventaja en estos casos se da a la cámara alta elegida por sufragio indirecto, en detrimento del parlamento, que es más legítimo pues ha sido elegido por sufragio directo. Pero tal crítica no se aplica a una propuesta de ley que implique una competencia compartida.

## **8. Las instituciones**

Las instituciones de una nueva entidad política europea podrían corresponder a la tradición francesa, alemana u otro si esa tradición nacional fuera más interesante que el resto, aunque cabría el riesgo de determinado imperialismo institucional. Las instituciones podrían también inspirarse de distintas tradiciones nacionales o de la experiencia democrática europea propia, compartida por el conjunto de los europeos y aplicada en todas partes en Europa (menos en el seno de la actual UE): un parlamento que represente directamente a los ciudadanos, una cámara alta que representa los mismos ciudadanos por medio de entidades territoriales, un presidente, un gobierno, un tribunal de justicia y un tribunal constitucional. Declinamos más abajo esta arquitectura institucional pues es común a todos los pueblos europeos y de algún modo constituye una raíz institucional común. Ello no prueba que sea preferible a otros proyectos. Pero aún sí, se trata solamente de ilustrar una posibilidad, que todos comprendan.

## ***Un parlamento elegido por los ciudadanos***

El modo de elección del parlamento se basa, por una parte, en determinada dosis de proporcionalidad, y, por otra, sobre la opción de las circunscripciones electorales. Una primera opción es la proporcional, que tiene la ventaja de respetar la opción de los ciudadanos, de favorecer que emerjan nuevas fuerzas políticas y facilitar así la renovación de los políticos y de las ideas. Tiene el inconveniente de poner trabas a la formación de un gobierno si los partidos son numerosos. En el lado opuesto, el sistema mayoritaria, de una vuelta a la inglesa o de dos a la francesa, hace prácticamente automática una mayoría, pero obvia los pequeños partidos con lo cual es muy difícil que se renueven las ideas y los políticos. Un sistema intermedio es, no hay duda, preferible. El modo de escrutinio alemán puede servir de modelo: combina una parte de electos directamente elegidos en una circunscripción y otra elegidos proporcionalmente de una lista. En cada elección, los votantes alemanes dan dos votos: el primero a un candidato de su circunscripción, y el segundo a una lista a nivel de todo el país. Si se aplica a escala europea, este sistema proporcional parcial permitiría a los electores votar por candidatos que no tuvieran relación con su país.

Las circunscripciones pueden ser o bien la entidad europea en su conjunto o bien los Estados miembros iniciales (58), o incluso un número definido y limitado de circunscripciones de la misma población o una combinación de los tres. En caso de proporcionalidad incluso parcial, el escrutinio de lista es necesario, así como la elección de determinados diputados en una circunscripción europea única o por Estados. En cualquier caso, la igualdad de los ciudadanos debe garantizarse pues los diputados representan un número igual de ciudadanos. Ello requiere que se redefina a cada elección el número de diputados de cada Estado y que se rediseñen las circunscripciones a fin de que se tengan en cuenta las evoluciones demográficas (6). No obstante, un Estado debe poder elegir como mínimo un diputado.

Para reforzar el carácter democrático del parlamento, pueden debatirse las siguientes propuestas:

- la posibilidad del voto en blanco ("no me gusta ningún candidato"): los votos en blanco podrían contabilizarse como votos expresados
- dejar al azar: sería bueno dejar al azar del 10 al 20% de los diputados entre simples ciudadanos para limitar la profesionalización de la política y su confiscación por un grupito de personas que aman el poder y tienen habilidades para hacerse con él (18, 21, 59). Podemos criticar el carácter aleatorio de tal procedimiento. La experiencia que tienen o que han tenido numerosos países europeos, entre ellos Dinamarca y Francia, de reuniones de ciudadanos prueban que los ciudadanos elegidos al azar son capaces de optar y de tomar decisiones bien fundadas y sólidas (60). El riesgo de que algunos de esos ciudadanos elegidos por el azar y poco politizados sean sobornados por grupos de presión o por partidos existe, ciertamente, pero no más que para los políticos profesionales cuya habilidad consiste en asentar su poder en el apoyo nunca gratuito de múltiples grupos de presión.
- La paridad de los elegidos podría ser institucionalizada, por ejemplo, por un mínimo de un 40% de los electos de cada sexo o por la paridad absoluta. Esta propuesta puede debatirse con relación a la paridad a la francesa (donde hay paridad de candidaturas, no de elegidos), pero también con relación a la práctica de otros países europeos: en algunos de ellos, ese índice de representación femenina se alcanza sin paridad institucionalizada.

El parlamento tiene la iniciativa de las leyes y vota en última instancia las leyes y el presupuesto; puede censurar al Ejecutivo si el jefe de Gobierno es elegido por mayoría parlamentaria, léase censurar a uno de sus miembros. La censura implica su dimisión. Su modo normal de decisión es por mayoría simple. No obstante, las mayorías cualificadas son deseables a título provisional, a condición de que la duración del período transitorio se prevea expresamente en la Constitución (6). Para limitar el poder discrecional del Ejecutivo en materia militar, cualquier intervención armada debería ser avalada, previamente, por el parlamento (18).

La Constitución puede prever leyes orgánicas, organizar el Estado y el ejercicio del poder, como complemento de la Constitución. Las leyes orgánicas deben ser votadas por el parlamento según un procedimiento más complicado que el de las leyes ordinarias (61).

El parlamento aprueba los tratados internacionales, entre la nueva entidad y los Estados exteriores (37).

### ***Cámara alta, el equivalente del Senado francés o del Bundesrat alemán***

Hoy por hoy, no existe al lado del Parlamento Europeo una cámara alta que represente la voz de las entidades infra europeas, nacionales o regionales. De momento, esta función la cumple el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo, que representan los intereses de los Estados por medio de sus gobiernos. Esta práctica intergubernamental conlleva una construcción en dos planos, que algunos reivindican por considerarla un equilibrio institucional posible entre instituciones europeas y estados nacionales. Podemos plantear dos críticas a esta óptica:

- ese sistema favorece el peso de los países pequeños e institucionaliza la desigualdad entre ciudadanos según sea su origen geográfico. Esta cuestión se plantea también en cualquier cámara alta elegida a escala europea, algo que veremos más adelante
- tiende a convertir los debates europeos en tema de expertos y sólo de los gobiernos mandatados. Se trata de un problema de control democrático. Quienes mantienen una práctica intergubernamental más democrática proponen que el control del proceso de elaboración de las políticas europeas se desarrolle mediante el control de los parlamentos nacionales sobre la acción europea de los gobiernos, que de momento no está muy desarrollada

Al contrario, los partidarios de una cámara alta, más bien favorables a la idea federal, creen que los actores de la política europea deben ser elegidos y controlados a escala europea. El personal político nacional o infra europeo debe, pues, permanecer en su nivel legítimo. Como contrapartida, es necesario crear una representación específica de las entidades infra europeas (estados y regiones) a escala europea, es decir, una cámara alta europea.

Es preciso estudiar un sistema de representación de los Estados y regiones a escala europea, distinto del personal político nacional. Para ello, sería razonable inspirarse en lo que ya existe en las democracias europeas en las que los miembros de las cámaras altas a menudo son elegidos por sufragio indirecto por los electos directamente por los votantes. La formación de una cámara alta plantea problemas:

- ¿Debe respetarse el principio de igualdad absoluta (mismo número de escaños para todos los países) o es preciso introducir una ponderación entre países (más escaños al país más poblado)? Los partidarios de la ponderación subrayan la gran heterogeneidad demográfica de

los Estados miembros actuales de la UE (de 1 a más de 200 entre Malta y Alemania; de 1 a 133 entre Luxemburgo y Francia) y concluyen que sería una desigualdad difícilmente tolerable. Los partidarios de la igualdad entre países responden a esta objeción recordando que incluso en los estados federales, la igualdad entre estados miembros no existe (comparemos por ejemplo el peso de Nueva Jersey y el de California en Estados Unidos; el de Bremen y el de Baviera, en Alemania). Para ellos, el papel de una cámara alta no es el de duplicar los parlamentos nacionales o regionales sino el de representar su soberanía a escala federal.

- ¿Debe la cámara alta representar los Estados, las regiones que los componen o bien a ambos a la vez? Dicho de otro modo, ¿debe ser elegida por los parlamentos nacionales, por los parlamentos regionales o por ambos? Si, desde la óptica francesa, la única representación de los estados puede parecer natural, no hay que olvidar sin embargo que determinadas "regiones" europeas son consideradas por sus habitantes auténticas naciones (como Catalunya o el País Vasco).

Así que se puede ser partidario de una representación igual de los estados (modelo, el Senado americano), de una representación ponderada de los estados (modelo, el Bundesrat alemán) , de una representación igual de las regiones o de una representación ponderada de las regiones. Pero estas posiciones no son exclusivas. Una solución intermedia sería que los parlamentos nacionales eligiesen cada uno un mismo número de "senadores", por una parte, y que, por otra, las regiones de envergadura equivalente eligieran cada una un mismo número de "senadores". El número global de senadores elegidos a escala nacional y el número de sus colegas elegidos a escala regional podría ser igual. Ello permitiría a los estados y a las regiones influir sobre las políticas europeas (7) y garantizar la unión entre la acción europea, por un lado, y los parlamentos y las regiones, por otro. Algunos países centralizados, al no disponer de estructura regional (como Grecia o Portugal) recibirían, además de los escaños adquiridos a título de estado, un número de escaños equivalente a su población.

### ***Un presidente***

El término presidente esconde distintas realidades según sea el país: o bien es tan sólo un sabio que no tiene poder más que en situaciones extremas, como en la mayor parte de países europeos, o bien es, además, el jefe del Ejecutivo y es elegido por sufragio universal, como en EE.UU y en Francia (de hecho). La situación de un presidente que no dirige el Ejecutivo tiene la ventaja de que se corresponde con la tradición de todos los Estados miembros de la UE actual, con excepción de Francia y de su régimen presidencialista (62). El presidente "sabio" de esta Europa política debería ser elegido por el parlamento sobre la base de propuestas por definir.

### ***Un gobierno***

El gobierno de la nueva entidad política europea, es decir, su Ejecutivo, está presidido por un primer ministro escogido por mayoría parlamentaria y elegido sólo por el parlamento (58), o bien por un presidente elegido directamente por los ciudadanos, es decir, por el parlamento. En este último caso, el presidente es el jefe del Ejecutivo y no hay primer ministro. La configuración francesa de un ejecutivo bicéfalo debe evitarse en cualquier caso a escala europea.

En función del modo de elección del ejecutivo (por el parlamento o por una elección) obtendremos dos funcionamientos posibles:

- régimen parlamentario: el jefe del ejecutivo es responsable ante el parlamento. Los ministros son elegidos por el jefe del ejecutivo y el gobierno debe ser aprobado colectivamente por el parlamento, léase destituido por él por mayoría simple
- régimen presidencialista: el jefe del ejecutivo es elegido por sufragio universal y dispone de legitimidad popular; el gobierno puede no ser responsable ante el parlamento, que no podrá destituirle. En caso de desacuerdo entre el gobierno y el parlamento, deberán pactar pero el parlamento puede no votar el presupuesto. En este caso el presupuesto del año anterior se reconduce un mes tras otro. Esta independencia del ejecutivo y del legislativo corresponde a la situación institucional de Estados Unidos.

El presidente de los órganos financieros como el Banco Central Europeo puede ser nombrado por el primer ministro si se somete completamente a él, o por el parlamento para ser más independiente del gobierno. En ambos casos, debe rendir cuentas a quien le ha nombrado y puede ser destituido por él.

Existe un debate para aclarar si los mandatos europeos excluyen cualquier otro cargo. Para algunos, los mandatos europeos (diputado al parlamento, miembro de la cámara alta, miembro del ejecutivo y a fortiori presidente) deben excluirse entre sí y de cualquier otro cargo: no debe aceptarse ninguna acumulación. Los mandatos se renuevan una sola vez. Estas exigencias garantizan la seriedad del trabajo de los mandatarios y limitan la profesionalización excesiva de los políticos que conocemos, por ejemplo en Francia. Otros, especialmente entre diputados europeos, han propuesto que una parte de esos diputados europeos sean al mismo tiempo diputados nacionales para reforzar los lazos entre la arena europea y las arenas nacionales (7). Ello plantea el problema de la naturaleza de su legitimidad (quien los elige y a título de qué).

### ***Derecho de iniciativa popular***

Sería posible instaurar un derecho de iniciativa popular atribuyéndole un auténtico poder de orientación, de propuesta y de control de las instituciones. Sería provechoso inspirarse de Suiza (40), donde:

- las modificaciones de la Constitución adoptadas por el Parlamento y la adhesión del país a determinadas organizaciones internacionales son objeto de un referéndum obligatorio
- con 50.000 firmas recogidas en el plazo de cien días después de su publicación, el pueblo puede conseguir la celebración de un referéndum sobre las leyes y sobre determinados tratados internacionales, ya aprobados por sus representantes electos. Esta cifra de firmas corresponde al 0,7% de la población o 1% de los electores. Se requiere la mayoría de los votos.
- la iniciativa popular permite que 100.000 ciudadanos (o sea el 1,3% de la población o 2,1% de los electores), si las firmas se recogen en 18 meses, planteen su opinión sobre un proyecto de ley o de modificación de la Constitución, propuesta o bien en términos generales o bien con un texto redactado al completo. Entonces se requiere la mayoría de los votos y de los cantones

Un número significativo de ciudadanos deben poder hacer un llamamiento a los demás para que se pronuncien sobre una propuesta que juzgan necesaria. Un referéndum de iniciativa popular puede revocar a un electo por esos mismos electores, abolir una ley o una decisión, adoptar una nueva ley o decisión. Para ser válido, se podría exigir un índice de participación mínima, por



ejemplo un índice fijo como la mayoría o un índice de participación en la elección anterior del mismo nivel geográfico (18). Si una decisión por los representantes electos exige el acuerdo de una mayoría en las escalas inferiores (país, regiones), debe ser igual para el referéndum. El referéndum de iniciativa popular debería utilizarse ampliamente para asuntos locales. Pero no hay que olvidar la dificultad de movilizar a los ciudadanos muy a menudo.

### ***Un tribunal de justicia y un tribunal***

El poder del tribunal de justicia europeo debe ser legítimo, debe estar controlado y poderse sancionar por la voluntad popular (33,63), para lo cual es indispensable que:

- el comité de evaluación de los candidatos en ejercicio de sus funciones de juez y abogado general del tribunal de justicia y del tribunal salga del parlamento y de la cámara alta
- los jueces y los abogados generales sean nombrados por una duración aproximada de nueve años, con la posibilidad de renovar parcialmente cada tres años. Serían inamovibles y su mandato sólo se podrá renovar una vez. Podrían ser elegidos por el parlamento de la entidad
- cualquier ciudadano de una nueva entidad pueda, sin condiciones, hacer respetar la constitución y el derecho de la entidad
- el poder del tribunal de justicia no eluda el control y la sanción popular: derecho de apelación y de recurso otorgado al parlamento y a un referéndum de iniciativa popular contra los actos jurídicos de la nueva entidad

### ***Control de la constitucionalidad de las leyes***

Las normativas constitucionales son superiores a todas las demás reglas de derecho en especial sobre las leyes ordinarias. Esta supremacía se basa en dos principios. Por un lado, la constitución no puede ser modificada más que mediante un procedimiento más difícil de realizar que el de las leyes ordinarias, y, por otro, las demás reglas de derecho deben ser conforme o en cualquier caso no contrarias a la constitución. El control de la constitucionalidad de las leyes podría recaer sobre:

- el tribunal de justicia en un sistema como el anglo sajón, en el que el más alto tribunal de apelación y el tribunal constitucional son una única institución. Parece ser que esta es la orientación actual del tribunal de justicia
- un tribunal constitucional especializado al que pueden acudir los tribunales y los ciudadanos en caso de que una ley les parezca contradecir la constitución, como el modelo alemán (tribunal constitucional de Karlsruhe)
- en un órgano específicamente encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes. Es el modelo del consejo constitucional que utiliza, entre otros, Francia.

Cualquiera que sea el órgano que se considere, sus miembros, poco numerosos, no pueden ser recusados y su mandato no será renovable. Deben ser nombrados mediante procedimiento especial que garantice un alto grado de imparcialidad y un equilibrio de ideas en sus miembros (61).

Una decisión del órgano encargado del control de la constitucionalidad de las leyes se impone a todos, pero no anula las constituciones nacionales. Pueden acudir a él los parlamentos nacionales, y los consejos constitucionales nacionales o su equivalente tienen similares prerrogativas, para hacer respetar las constituciones nacionales, sobre todo por la entidad europea. Por lo tanto, deben tener el derecho de recurrir contra actos jurídicos europeos (63). Hay que estudiar el caso de conflicto entre el consejo constitucional de la entidad y un consejo constitucional nacional...

Esta propuesta de arquitectura institucional no debe tomarse al pie de la letra. Se apunta como ilustración de principios que son, ellos sí, esenciales. La experiencia y la tradición de los europeos en esta materia son lo suficientemente ricas para que este ejercicio sea fácil.

## **9. ¿Política de paso a paso o proceso constituyente?**

Al final de esta presentación es preciso plantearse también la cuestión de forma concreta: ¿cómo actuar aquí y ahora en el sentido de una integración europea democrática? Parecen desprenderse dos opciones, que no son obligadamente contradictorias:

- hacer que progrese la integración europea paso a paso, incluyendo la integración política
- trabajar a favor de un proceso constituyente que proporcione a la UE instituciones verdaderamente democráticas

### ***La política de paso a paso***

Existen ya medidas que podrían interpretarse en el sentido de una integración europea. Para los que sostienen la integración europea con tratados en donde los estados nacionales desempeñan un papel principal, la reforma de los tratados para ser más accesible que la elección de una asamblea constituyente a escala europea. Parten del hecho de que se puede continuar construyendo Europa sobre un modelo intergubernamental, negociando tratados entre los diferentes estados. Este sistema no exige ninguna revolución institucional y ya se puede llevar a la práctica. No obstante, podemos reprocharle que políticamente no es muy realista si no se abandona el voto por unanimidad y la utilización generalizada de la mayoría cualificada. Esto plantea problemas en términos de democracia (ver § 2 donde se plantea este tema).

Quienes se inclinan por una Europa federal, hay determinadas medidas que son posibles desde ahora y que irían hacia una "politización" de Europa (64):

- la elección del presidente de la comisión entre los diputados europeos después de ser investidos por sus homólogos
- la elección del 30% de los parlamentarios europeos sobre listas paneuropeas, lo que obligaría a los partidos a elaborar listas conjuntas, un discurso común y campañas conjuntas
- la obtención de un derecho de iniciativa legislativa para el Parlamento europeo
- la intervención de los parlamentos nacionales en los consejos europeos y los consejos de ministros para que los ministros y jefes de Estado y de gobierno tomen posiciones a partir del mandato que les habrá dado la representación nacional de su país. Cada parlamento nacional podría debatir el orden del día de los consejos y, después de que terminen, ser informado de sus resultados. Mediante sus cargos electos, los ciudadanos podrían de este modo controlar las decisiones, a menudo importantes, que sus gobiernos toman (31)
- la tutela de los dirigentes democráticamente elegidos sobre el Banco Central Europeo

Algunos proponen reivindicaciones en dos etapas, distinguiendo exigencias mínimas, sobre las que todos los críticos de la construcción europea están de acuerdo, y exigencias suplementarias, que son de orientación más bien federalista (9). Las exigencias mínimas consisten en:

- suprimir la parte III del proyecto de Tratado Constitucional para Europa y sus referencias en la parte I: esta parte contiene políticas determinadas que no son propias de una constitución
- ampliar con urgencia la mayoría cualificada al campo fiscal y al de la política social para impedir las diferencias que oponen a los países

- suprimir la obligación de aumentar el gasto militar, y el añadido de la prohibición de hacer una guerra no defensiva (como ocurre en la ley fundamental, la Constitución, de la RFA).

Si los criterios son los de una constitución tal como la conocemos a nivel de los estados nacionales, para esos mismos autores habrá que añadir a medio plazo las siguientes transformaciones en el campo institucional:

- es el Parlamento europeo el que debe votar las leyes, y es el consejo de ministros el que debe poder co-decidir, imponer formas de veto, etc, y no a la inversa como ocurre actualmente
- la iniciativa legislativa debe ser compartida por el Parlamento y el consejo de ministros (hoy, la Comisión Europea quien detenta el monopolio de la iniciativa legislativa)
- es preciso prever procedimientos de iniciativa popular (imponiendo al Parlamento el voto de una ley) y de referéndum (mediante los que los ciudadanos votan una ley); estos procedimientos son normales en la mayor parte de países europeos
- la constitución debe prever modalidades de revisión. Son posibles varias soluciones: revisión votada por el Parlamento por mayoría cualificada o, preferentemente, revisión sometida a referéndum de los ciudadanos europeos
- el parlamento elige individualmente a todos los comisarios europeos (y no solamente al presidente de la Comisión) y puede destituirlos

La práctica de estas exigencias transformaría profundamente la UE que conocemos, en un sentido federalista, pero nada en esas exigencias hace referencia a la continuidad o ruptura con el sistema de tratados con el que se ha construido la UE desde 1957. La definición de reivindicaciones a corto plazo es evidente que tiene importancia y es necesaria, pero plantea algunos problemas:

- el acuerdo sobre determinadas medidas puede esconder el abismo que separa a aquellos para quienes las medidas son suficientes de los que creen que es sólo el principio. Así, se puede compartir algunas medidas propuestas en el plan de mini-tratado por N. Sarkozy (65) sin por ello compartir su visión minimalista de Europa
- entre los que desean una Europa federal, hay quien cree que centrarse en exigencias a corto plazo cuyo objetivo sería las actuales instituciones europeas enmascararía los auténticos problemas, es decir, la cuestión de la continuidad con los tratados anteriores; el acuerdo sobre medidas concretas es también un medio político de aplazar siempre lo que se podría haber hecho hoy, es decir, un proceso constituyente que dote a la UE de instituciones auténticamente democráticas

### ***Principios del proceso constituyente***

Una nueva entidad europea solo puede nacer del deseo de vivir juntos, no de la imposición de un estado federal que obligue a los pueblos (66) como los imperios del pasado o la UE de estos últimos decenios. El deseo de vivir juntos debe ser formalizado por una constitución. Promulgar una constitución puede tener formas más o menos democráticas (62):

- la constitución es elaborada por una asamblea constituyente soberana elegida por el pueblo de los ciudadanos
- un proyecto de constitución es elaborado por una asamblea constituyente elegida por el pueblo de los ciudadanos y este proyecto es luego sometido a la aprobación del pueblo; una variante consiste en una asamblea constituyente compuesta de ciudadanos al azar, como las conferencias de ciudadanos (18)
- un proyecto de constitución es elaborado por un grupo de personas designadas o no para ello, y el proyecto es sometido luego a la aprobación del pueblo de los ciudadanos

Este último método fue utilizado para el proyecto de constitución europea propuesto en 2005. Y parece estar desacreditado por el rechazo que ha provocado y por la forma en que fue preparada por las 105 personas reunidas en la convención de V. Giscard d'Estaing. En sí mismo no es un método menos democrático que los otros, a condición de prever su adopción mediante referéndum, lo que actualmente no es posible en los países europeos (como Alemania). El referéndum debería celebrarse simultáneamente en todos los países.

Sería deseable la elección de una asamblea constituyente, pero es difícil de realizar. Una asamblea constituyente sólo debe tener un único objetivo: elaborar una propuesta de constitución. No debe confundirse con un parlamento, como el Parlamento europeo. La asamblea constituyente debe tener en cuenta la historia de Europa, la experiencia de los países que de un modo u otro se han constituido en unión federal, y las propuestas existentes. Exige que los ciudadanos hayan debatido previa y seriamente las diferentes opciones para que puedan elegir a sus representantes con conocimiento de causa o que ellos mismos puedan ser miembros de esa asamblea. Requiere fijar un largo período de debate a escala europea, a partir de la base (igual que la campaña del referéndum en Francia ha mostrado las posibilidades y la vitalidad), sobre lo que los miembros de la Unión quieren o no quieren hacer conjuntamente o en grupos restringidos en el marco de cooperaciones reforzadas o entidades. Todo debe poder plantearse, entre otros el concepto de Europa política, la definición de las fronteras de la UE y de las diversas entidades europeas posibles, el modelo social, la vuelta a las formas de preferencia comunitaria no egoísta en materia de comercio internacional, la creación de un espacio europeo común superponiéndose, sin suprimirlos, a los espacios nacionales comunes que existen, la clarificación del principio de subsidiariedad, entre otros, del que damos algunos elementos en este texto (67). Ello exige un desarrollo del proceso sin prisa y sin precipitarse.

### ***La formación de un espacio público europeo***

El proceso constituyente, pero también la vida política europea en general, requiere un espacio público que ofrezca condiciones para un auténtico debate público europeo común, señalando las contradicciones como los acuerdos entre pueblos y entre ciudadanos.

Es preciso organizar para todos un derecho a la información pluralista y contradictoria (43), condición elemental de la vida democrática. Los ciudadanos deben poder informarse e informar a los demás ciudadanos pues son ellos quienes deben hacer el debate. Se trata, pues, del derecho de acceso a la información como del de difundir información.

Ello pasa sobre todo por un equilibrio en la financiación de las campañas electorales o de referéndum, y también por los límites que tienen los gastos de una campaña. El pluralismo de la información ciudadana exige asimismo la garantía constitucional de independencia de los medios de comunicación respecto de los grupos financieros y los gobiernos. Esa garantía pasa sobre todo por:

- una limitación constitucional de su concentración: nadie, ni ningún grupo debe poder controlar más que algunos porcentajes de los medios de comunicación europeos, nacionales o regionales (diarios, semanarios, televisiones, radios, web...) Este porcentaje podría ser, por ejemplo, del 2 o el 3% a escala europea y del 30% a escala regional
- una financiación de los medios de comunicación organizada por las instituciones europeas traducidos en cada una de sus lenguas. Estos medios no deben en absoluto ser controlados por esa institución europea, sino por un órgano independiente cuyos miembros serían

nombrados por distintas instituciones europeas (Parlamento...), como el Consejo Superior del Audiovisual en Francia, pero con más poder (18), con miembros cualificados procedentes de sindicatos y asociaciones de ciudadanos entorno al mundo de la prensa, por ejemplo.

La construcción de un espacio político común plantea también el problema de la diversidad idiomática. Cada país da determinado sentido a algunas expresiones ligadas a su historia. Así que es preciso prestar atención cuando se utilizan nociones ampliamente compartidas por los europeos, lo que no es sin duda el caso de los "Estados generales" o de los "cahiers de doléances"(literalmente, cuadernos de requerimientos), para que el proceso no se bloquee debido a incomprensiones culturales. Hay que preferir expresiones largas y sin ambigüedades y no términos sintéticos que cada contexto y cultura entiende de una manera distinta.

Además, cada lengua expresa conceptos que le son propios y transmite una visión particular del mundo. Así ocurre con conceptos de laicismo y de servicio público, que el idioma francés expresa especialmente bien pero que para muchas otras lenguas traducen con dificultad mediante largas perífrasis, o con la *common law* británica, una especie de derecho oral poco claro para una persona no anglófona, o, en otro campo, el *business plan*, una suerte de planificación para empresas que los franceses utilizan tal cual, sin que su sentido quede claro. Queda excluido, pues, de imponer una u otra cultura nacional a los ciudadanos europeos, y muy particularmente cuando esta cultura no es europea sino esencialmente americana, caso de lo anglo-americano (42) unida por una especie de solidaridad natural a la ideología librecambista (68).

La soberanía popular y la construcción de un espacio público exigen, pues, que los idiomas que son su vector permitan a cada persona expresarse y ser comprendido sin imponérsela por medio de conceptos que le son extraños. La actual situación, que se traduce por la lenta penetración de lo angloamericano, no es aceptable.

Limitar el número de lenguas oficiales al alemán, angloamericano y francés (33) no modifica para nada el dato, sino que eliminaría la mayor parte de lenguas europeas, ante lo cual consideramos varias soluciones no excluyentes:

- ir hacia un inglés vehicular, y desculturizado, pero ¿es posible?
- enseñar a todos los europeos tres o cuatro idiomas europeos para que la mayor parte de ellos los hablen corrientemente, como ocurre, por ejemplo, en buen número de países africanos
- promover la intercomprensión en el seno de cada familia de idiomas, por ejemplo, en las románicas, o en las eslavas o en las germánicas, como ocurre ya en el seno de las lenguas escandinavas, lo cual podría ser una solución a corto y medio plazo (42)
- hacer que el esperanto sea un idioma común para las futuras generaciones. Es una lengua artificial, como el hebreo que no obstante se ha impuesto en Israel. Como tal, el esperanto no amenaza ninguna lengua materna y es fácil de aprender

De todos modos, se requiere una fuerte voluntad política para institucionalizar estos vectores de intercambios directos y de identidad común entre los ciudadanos de Europa, cuya pervivencia o adaptación a la modernidad (68) se ha conseguido solo con la intervención del estado en algunos idiomas (húngaro, finlandés, checo, estonio, hebreo moderno, etc)

### ***Puesta en práctica del proceso constituyente***

El tema del proceso constituyente se une al de las distintas configuraciones que se pueden considerar en la creación de una Europa políticamente integrada: ¿debe realizarse el proceso constituyente en el conjunto de la UE y de sus 27 Estados miembros, léase integrando a los

futuros miembros, o bien en el seno de los Estados miembros los más favorables a una integración política avanzada?

La primera solución corre el riesgo de ser larga y difícil, puesto que presupone un espacio político y una voluntad común que quizá no existe. La segunda implica que se definan los Estados cuyos pueblos son los más favorables a la integración política. Según algunos sondeos, dos terceras partes de los europeos son favorables al concepto de una constitución europea, especialmente en Bélgica, Hungría, Alemania, Eslovenia, Italia, Grecia y Francia. En el lado opuesto se sitúan los suecos, daneses, británicos, finlandeses y austriacos como los más contrarios a ello, cuya tasa de apoyo al concepto de constitución va del 44 al 49% (3, 4). Pero una democracia no se construye a base de sondeos. Así que en una primera etapa podríamos someter a un referéndum simultáneo en cada país europeo la elección de forma de unión política entre una Europa federal o una Europa confederal; o bien plantear la cuestión "¿Juzga útil que tengamos una única constitución?", o esta otra "¿Es usted favorable a una Europa democrática, con competencias para la mayor parte de las políticas económicas, sociales y medioambientales?". Pero cualquier pregunta, incluso la más sencilla, corre el riesgo de ser mal interpretada en ausencia de espacio público europeo, es decir, de debate previo sobre esta cuestión. Sería, pues, indispensable que estas nociones sean ampliamente debatidas así como las implicaciones de las distintas opciones... es decir, que se realice el debate a escala europea apuntado antes. Además, ello requerirá, sin duda, que se modifique la constitución de los países que no reconocen el referéndum (por ejemplo, Alemania).

El referéndum debería celebrarse antes de la elección de la constituyente (69). Esta sería elegida sólo por los pueblos que se habrían pronunciado mayoritariamente por una Europa integrada, una nueva entidad política europea, en el seno de la Unión. Una parte de la asamblea constituyente podría componerse de simples ciudadanos elegidos al azar que aceptaran esta responsabilidad para que los profesionales de la política no sean juez y parte en el proceso constituyente (18).

Cualquiera que sea la opción geográfica que se decida, los ciudadanos de los países implicados serían paralelamente invitados a depositar, en el ayuntamiento o en la comunidad, todas las sugerencias u opiniones que desearan sobre la forma y el contenido de la nueva entidad europea: esas sugerencias y opiniones podrían también enviarse por Internet a un dominio nacional en cada país implicado que las centralizaría, trataría y haría llegar a la asamblea constituyente. Una cadena de televisión especializada debería difundir los elementos del debate.

La asamblea debería presentar un proyecto en un plazo razonable (¿2 años?). El proyecto sería sometido para ser estudiado a los parlamentos de los Estados implicados, los cuales dirigirían sus eventuales propuestas y comentarios, en un plazo bastante corto (¿12 meses?) a la asamblea constituyente. Ésta se haría cargo de ellos, que no serían en ningún caso imperativas, y terminaría con rapidez su proyecto, que entonces podría ser sometido a referéndum simultáneamente en todos los países.

En el caso de que se constituyera un núcleo políticamente integrado en el seno de la UE, los países que hubieran adoptado el proyecto mediante referéndum formarían parte de la nueva entidad, si lo hubieran adoptado un porcentaje que debe definirse de los países implicados. Este porcentaje debería ser definido por la constituyente, o sustituido por un umbral de población. En efecto, hay que explicitar claramente la envergadura mínima de una nueva entidad cuya vocación, contrariamente a la Unión actual, es estar políticamente muy integrada y ser solidaria en un proyecto. Por ejemplo, podemos estimar que una unión de algunos países como Alemania, Bélgica y Francia es totalmente suficiente y positiva, es decir, aceptable.

En caso de rechazo, deberían estudiarse los motivos y las eventuales enmiendas que habría que aportar. La asamblea constituyente retomaría sus tareas y en seis meses propondría una constitución enmendada. Luego, los países implicados deberían votar de nuevo por referéndum la aceptación de esa constitución enmendada, para organizar una nueva entidad europea.

Finalmente, la constitución debe garantizar la continuidad con relación a la situación actual, que se caracteriza por constituciones nacionales y tratados que instituyen la UE. Se plantea el tema de la preeminencia de la constitución europea sobre las nacionales. Si nos reconocemos en la idea de una Europa política democrática, las constituciones de los países que se adscriban en una Europa políticamente integrada deberán ser convenientemente retocadas y restringidas a las competencias nacionales.

Para la adaptación de los tratados de la actual Unión, es preciso distinguir las disposiciones de naturaleza constitucional de las más numerosas que no tienen nada que ver con los principios constitucionales y que podrían ser adoptadas por medio de leyes simples o de leyes orgánicas (70). Las disposiciones de naturaleza constitucional no pueden más que ser invalidadas y sustituidas por las disposiciones de la nueva constitución de la entidad, léase Unión. Las disposiciones que no estén en contradicción con la constitución de una nueva entidad ni eventualmente con la constitución de la Unión podrían seguir estando en vigor hasta ser sustituidas por una ley, simple u orgánica, según la naturaleza de las disposiciones, en aplicación de nuevas disposiciones constitucionales. Las disposiciones de los actuales tratados de naturaleza no constitucional pero que contradicen la o las nuevas constituciones sólo podrán ser invalidadas.

La invalidación de determinadas disposiciones de los tratados actuales que instituyen la UE no debería plantear problemas en un espacio de democracia, puesto que lo reversible de las decisiones tomadas (cada una de las disposiciones de los tratados) es un imperativo absoluto de la democracia. Siendo como es el grado de escamoteo antidemocrático de los actuales tratados europeos, esto no es evidente (cf. § 2).

## **Conclusión**

En junio de 2007, la presidencia alemana de la UE presentará al Consejo un informe consensuado que "explora las futuras evoluciones posibles" para el tratado constitucional. Estará en manos de la presidencia francesa de la Unión, en el segundo semestre de 2008, la preparación para 2009 de un nuevo tratado que deberá ser aprobado antes de la renovación de la Comisión y del Parlamento. Así, los ciudadanos deben implicarse desde ahora mismo en el debate sobre la constitución, incluyendo el marco de las elecciones nacionales.

En este intento de síntesis, no hemos querido proporcionar "la" solución, nuestra propia respuesta, sino que hemos tratado de presentar distintas respuestas posibles, con sus ventajas e inconvenientes, es decir, dar elementos para animar el debate con un objetivo de educación popular. Para ello hemos tratado de sintetizar los múltiples análisis y propuestas disponibles, reservándonos el derecho de hacer propuestas originales y a veces de manifestar nuestras preferencias. Este texto no tiene otra ambición que plantear los problemas, despejar las soluciones y avanzar en la construcción ciudadana de Europa. Los análisis y las propuestas deben ser debatidas, rechazadas, profundizadas, completadas, pues nadie puede pretender hoy tener el

conjunto de (buenas) preguntas ni aportar las buenas respuestas. Esperamos que este texto contribuya a la calidad de este debate.

Contacto: [robert.joumard@wanadoo.fr](mailto:robert.joumard@wanadoo.fr)

Existe una versión reciente de este texto en:

[http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages\\_recus/Quelle\\_Europe\\_construire\\_17\\_nov\\_2006.rtf](http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf)

Y una síntesis de 4 páginas en 5 idiomas en:

[http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages\\_recus/synthese\\_QEC\\_110906.rtf](http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/synthese_QEC_110906.rtf)

## Referencias:

1. Un regard allemand sur le traité constitutionnel. S. Giegold, 20 mai 2005, 6 p. [www.france.attac.org/a5525](http://www.france.attac.org/a5525)
2. La renationalisation du débat européen. S. Rozès, le Débat, 31 août 2005, p. 29-43. [www.paris13.org/index.php?nkvcGFnZT0xMA==](http://www.paris13.org/index.php?nkvcGFnZT0xMA==)
3. L'opinion des Européens sur l'Union selon les sondages. R. Joumard, 3 avril 2006, 25 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1659](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1659)
4. Eurobaromètre 64 : l'opinion publique dans l'Union européenne. Décembre 2005, 48 p. [europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_first\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_fr.pdf)
5. Les citoyens européens ne croient pas aux réformes libérales de Bruxelles. Tageblatt, Luxembourg, 23 janvier 2006. [www.tageblatt.lu/edition/article.asp?ArticleId=44864](http://www.tageblatt.lu/edition/article.asp?ArticleId=44864)
6. Pour la République Européenne. R. Joumard, 4 mars 2005. [www.france.attac.org/a4319](http://www.france.attac.org/a4319)
7. Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ? Conférence de J. Habermas, Cahiers de l'Urmis, juin 2001, 10 p. <http://revel.unice.fr/urmis/document.html?id=10>
8. Il faut un processus constituant. Y. Salesse interviewé par M. Soudais, Politis, 29 juin 2005. [www.reseau-ipam.org/article.php3?id\\_article=1050](http://www.reseau-ipam.org/article.php3?id_article=1050)
9. Eine andere Verfassung ist möglich. Anforderungen an eine europäische Verfassung – Positionen der EU-AG des wissenschaftlichen Beirates von Attac Deutschland [Une autre constitution est possible. Exigences pour une constitution européenne. Position du groupe de travail Construction européenne du Conseil scientifique d'ATTAC Allemagne]. E. Altvater, A. Fisahn, H. Gerstenberger, J. Huffschild, A. Karrass, B. Mahnkopf, 14 avril 2006, 16 p. [www.unsereuropa.at/2495.html](http://www.unsereuropa.at/2495.html)
10. La constellation post-nationale et l'avenir de la démocratie, in Jürgen Habermas, Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique. Fayard, Paris, 1998.
11. Quel patriotisme au delà des nationalismes ? Réflexion sur les fondements motivationnels d'une citoyenneté européenne. J. M. Ferry, in : P. Birnbaum (Dir.), Sociologie des nationalismes, Paris, PUF, 1997, 17 p. <http://users.skynet.be/sky95042/Patriotisme.doc>
12. Impliquer les nations dans le projet commun. P. Thibaud, le Monde Diplomatique, janvier 2007.
13. M. Schultz, président du groupe socialiste du parlement européen, le Monde, 11 décembre 2006.
14. Capitalism under fire. W. Pfaff, International Herald Tribune, 30 mars 2006. [www.ihf.com/articles/2006/03/29/news/edpfaff.php](http://www.ihf.com/articles/2006/03/29/news/edpfaff.php)
15. Charte pour une alternative au libéralisme. Collectif national du 29 mai. 13 mai 2006. [www.pag69.org/article.php3?id\\_article=361](http://www.pag69.org/article.php3?id_article=361)
16. France : The Children's Hour. W. Pfaff, The New York Review of Books, 11 mai 2006, p. 40-43. [www.nybooks.com/articles/18978](http://www.nybooks.com/articles/18978)
17. Plaidoyer pour une république européenne. A. Caillé et A. Insel, 8 mars 2005, 5 p. [www.revuedumauss.com.fr/Pages/DBEUR.html#Anchor-31256](http://www.revuedumauss.com.fr/Pages/DBEUR.html#Anchor-31256)
18. Les grands principes d'une bonne Constitution, authentiquement et durablement protecteurs des individus, qui prouveraient la guérison de notre démocratie. É. Chouard, 15 nov. 2005, 38 p. [etienne.chouard.free.fr/Europe/](http://etienne.chouard.free.fr/Europe/)
19. Une constitution contre la démocratie ? Portrait d'une Europe dépolitisée. P. Allières, éd. Climats, 11 mars 2005, 223 p.
20. Référendum sur la constitution européenne : et après ? J.P. Escaffre, 8 mai 2005, 6 p. [www.france.attac.org/a4875](http://www.france.attac.org/a4875)
21. La Haine de la démocratie. Jacques Rancière, éd. La Fabrique, 2005, 110 p.



22. Nous, peuples d'Europe. S. George, Fayard, 2005, 252 p.
23. Economic security for a better world, Programme sur la Sécurité socio-économique. Bureau international du Travail, BIT, Genève, 2004, ISBN 92-2-115611-7, 450 p. [www.ilo.org/ses](http://www.ilo.org/ses) ; voir aussi [www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/2004/38.htm](http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/2004/38.htm)
24. La puissance et la faiblesse. R. Kagan, Plon, 2003, 160 p.
25. Un autre préambule pour le traité constitutionnel européen. B. Latour, Le Monde, 22 octobre 2005. [www.ensmp.fr/~latour/presse/presse\\_art/P-116-ZKM-FIN%20-%20copie.html](http://www.ensmp.fr/~latour/presse/presse_art/P-116-ZKM-FIN%20-%20copie.html)
26. Pour un nouveau traité qui procède des peuples. A. Lecourieux, 24 août 2005, 4 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1976](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1976)
27. Rouvrir l'espace du politique, à propos de deux essais de Jacques Rancière. O. Doubre. Politis, 17 nov. 2005. [www.politis.fr/article1517.html](http://www.politis.fr/article1517.html)
28. Pour un nouveau traité : 21 exigences non satisfaites dans la " Constitution ". Attac France, 25 mai 2005, 4 p. [www.france.attac.org/a4748](http://www.france.attac.org/a4748)
29. Quel modèle social européen. P. Khalfa & J. Lussou, 24 août 2005. [www.france.attac.org/a5634](http://www.france.attac.org/a5634)
30. Sieben Thesen zur nachhaltigen Zukunft Europas. Ein Beitrag zu einem europäischen Leitbild. W. Neurohr. Sozialimpulse – Rundbrief Dreigliederung des Sozialen Organismus, n°2, juin 2005, 8 p. [www.sozialimpulse.de/pdf-Dateien/Neurohr\\_Sieben\\_Europa\\_Thesen.pdf](http://www.sozialimpulse.de/pdf-Dateien/Neurohr_Sieben_Europa_Thesen.pdf)  
Sept thèses pour assurer durablement l'avenir de l'Europe - Une contribution pour une image directrice de l'Europe. W. Neurohr. 11 p. [www.attacreunion.org/auteur.php3?id\\_auteur=13](http://www.attacreunion.org/auteur.php3?id_auteur=13)
31. Un Parlement trop sensible aux pressions. F. Castex, le Monde Diplomatique, janvier 2007.
32. Dix pistes pour démocratiser l'Union européenne. A. Lecourieux, 17 juin 2005, 2 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1241](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1241)
33. Une constitution européenne. R. Badinter, octobre 2002. [www.aidh.org/Europe/Conv\\_05badin.htm](http://www.aidh.org/Europe/Conv_05badin.htm)
34. Europe : constitution robuste ou impuissance constituée ? Ecorev, octobre 2003. [ecorev.org/article.php3?id\\_article=196](http://ecorev.org/article.php3?id_article=196)
35. De la rébellion à la reconstruction : les promesses du « non ». A.C. Robert, Le Monde Diplomatique, juin 2005. [www.monde-diplomatique.fr/2005/06/ROBERT/12288](http://www.monde-diplomatique.fr/2005/06/ROBERT/12288)
36. Ni libre-échange, ni protectionnisme : l'échange coopératif. A. Lecourieux, 20 juin 2005. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1978](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1978)
37. Relancer le débat sur l'écologie politique à la faveur de la contestation du traité établissant une constitution européenne. G. Trussart, 8 décembre 2005, 6 p.
38. Propositions pour une relance européenne. Collectif, 3 mai 2005, 8 p. [www.europe-solidaire.org/article.php3?id\\_article=460](http://www.europe-solidaire.org/article.php3?id_article=460)
39. Quelle société, quels projets ? Ph. Hirou, 28 avril 2005. [ww.france.attac.org/au1281](http://www.france.attac.org/au1281)
40. La démocratie suisse : un modèle pour le monde ? Jean-Marie Meilland, 7 janvier 2006, 10 p. [www.utopie-critique.net/?p=23](http://www.utopie-critique.net/?p=23)
41. Projet de charte citoyenne pour une autre Europe. Fondation Copernic, 2005
42. Un monde polyglotte pour échapper à la dictature de l'anglais. B. Cassen, Le Monde Diplomatique, janvier 2005, 6 p. [www.monde-diplomatique.fr/2005/01/CASSEN/11819](http://www.monde-diplomatique.fr/2005/01/CASSEN/11819)
43. Pour une appropriation populaire des médias. Groupe de travail "médias" du Parti communiste français, novembre 2005, 26 p. [www.forum-alternative.fr/IMG/pdf/note\\_media.pdf](http://www.forum-alternative.fr/IMG/pdf/note_media.pdf)
44. La politique de l'impuissance, entretien avec Jean-Claude Guillebaud. J.P. Fitoussi, Arléa, 2005, 160 p.
45. Fiction de l'Europe géographique. A. Lecourieux, 15 janvier 2006, 4 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1979](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1979)
46. Fragments d'Europe, atlas de l'Europe médiane et orientale. Sous la direction de M. Foucher, éd. Fayard, 1998, 326 p.
47. Qu'est-ce qu'être Européen ? A. Lecourieux, 26 juillet 2005, 4 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1981](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1981)
48. Fractures et espoirs de la « nouvelle Europe » Opposition à la guerre d'Irak et hésitations sur l'adhésion. C. Samary, Le Monde Diplomatique, novembre 2003, 6 p. [www.monde-diplomatique.fr/2003/11/SAMARY/10685](http://www.monde-diplomatique.fr/2003/11/SAMARY/10685)
49. Il est l'heure d'être radical. J. Sapir, 27 juin 2005, 10 p. [www.prospectives.info/Il-est-l-heure-d-etre-radical\\_a34.html](http://www.prospectives.info/Il-est-l-heure-d-etre-radical_a34.html)
50. Les inégalités dans l'Union Européenne. A. Lecourieux, 13 juin 2005. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1982](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1982)
51. L'Europe que nous voulons. A. Lecourieux, 20 août 2001, 34 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1983](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1983)
52. Pour une Europe à géométrie variable. G. Lafay, 24 février 2005, 2 p. [www.france.attac.org/a4219](http://www.france.attac.org/a4219)
53. Quelques principes de renégociation pour « l'après non » - Eléments du débat. S. George, 17 mai 2005. [yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1196](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1196)
54. Les dix bases de renégociation du projet de Constitution. G. Lafay. 21 juin 2005, 1 p.

hussonet.free.fr/lafay10.pdf

55. La méthode d'Édouard Balladur pour la nouvelle Europe. É. Balladur, Le Temps, 17 déc. 2004, 2 p. [www.letemps.ch/template/print.asp?article=147036](http://www.letemps.ch/template/print.asp?article=147036)
56. Dissocier le politique de l'économique. A. Cordeiro, 29 juin 2005, 3 p. [alter.ekolo.eu/pages/showPage.yaws?node=maisAuFaitQuelleEurope](http://alter.ekolo.eu/pages/showPage.yaws?node=maisAuFaitQuelleEurope)
57. Quel est le plan B souhaitable et possible ? Têtes de chapitre du plan B. A. Lecourieux, 18 mai 2005, 2 p. [fsl33.apinc.org/bb/viewtopic.php?t=863](http://fsl33.apinc.org/bb/viewtopic.php?t=863)
58. Constitution pour une Europe fédérale. H. Paraton, 24 juin 2004, 2 p. [www.france.attac.org/a5891](http://www.france.attac.org/a5891)
59. Tirage au sort ou élection ? Démocratie ou aristocratie ? E. Chouard, 5 déc. 2006, 12 p. [www.marianne2007.info/Tirage-au-sort-ou-election-Democratie-ou-aristocratie-\\_a343.html?PHPSESSID=47055913da2da6cf7a4d6331e06a34c5](http://www.marianne2007.info/Tirage-au-sort-ou-election-Democratie-ou-aristocratie-_a343.html?PHPSESSID=47055913da2da6cf7a4d6331e06a34c5)
60. Réflexions pour un monde viable. Propositions de la Commission Française du Développement Durable (2000 – 2003). Jacques Testart (sous la direction de), Paris, Mille et une nuits (collection « les petits livres » n°50), 2003, 125 p.
61. La Constitution de la Ve République. G. Vedel, 10 juillet 2005, 3 p. [www.france.attac.org/a5520](http://www.france.attac.org/a5520)
62. Qu'est-ce qu'une Constitution ? à la jointure entre le peuple et le droit. A. Lecourieux, 20 juillet 2005, 5 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=1980](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1980)
63. Démocratiser la Cour de Justice. A. Lecourieux, 17 juillet 2005, 2 p. [http://yonne.lautre.net/article.php3?id\\_article=2013](http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=2013)
64. Il faut politiser l'Europe pour la sauver, Z. Magarino-Rey, Le Monde, 30 août 2006.
65. Sarkozy propose un "mini-traité" pour relancer l'Europe, Le Figaro, 8 sept. 2006. [www.lefigaro.fr/france/20060908.WWW000000335\\_sarkozy\\_propose\\_un\\_mini\\_traite\\_pour\\_relancer\\_leurope.html](http://www.lefigaro.fr/france/20060908.WWW000000335_sarkozy_propose_un_mini_traite_pour_relancer_leurope.html)
66. Refonder l'Europe. P. Minnaert, août 2005, 2 p. [alter.ekolo.eu/pages/showPage.yaws?node=refonderLEurope](http://alter.ekolo.eu/pages/showPage.yaws?node=refonderLEurope)
67. Pour une Europe de l'innovation démocratique. B. Cassen, Le Monde Diplomatique, juillet 2005. [www.monde-diplomatique.fr/2005/07/CASSEN/12465](http://www.monde-diplomatique.fr/2005/07/CASSEN/12465)
68. Combat pour le français. C. Hagège, Odile Jacob, Paris, 2006, 244 p.
69. Appel pour une Convention Démocratique sur le Futur de l'Europe / Aufruf für einen demokratischen Konvent zur Zukunft der Europäischen Union / Appello per una Convenzione democratica sul futuro dell'Europa / Nueva convención sobre el futuro de Europa / new convention on the future of europe. Democracy International. [www.democracy-international.org/convention-europe.html](http://www.democracy-international.org/convention-europe.html)
70. Deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la constitution de l'Union européenne. Rapporteur : F. Herman, 9 février 1994, 22 p. [www.europepolycentrique.org/herman](http://www.europepolycentrique.org/herman).